

Program PHARE jako instrument wspierania ochrony środowiska w Polsce latach 90.

Jerzy Grabowiecki

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest analiza regionalnej i sektorowej alokacji programu PHARE w latach 90., ze szczególnym uwzględnieniem nakładów na ochronę środowiska w województwach Polski północno-wschodniej.

Program PHARE stanowi finansową pomoc krajom-kandydatom do Unii Europejskiej w realizacji niezbędnych działań dostosowawczych. W sytuacji, gdy budżet państwa znajduje się pod obciążeniem tzw. sztywnych wydatków, zewnętrzna pomoc w ramach PHARE pozwala na uruchomienie nowych przedsięwzięć i inicjatyw, których realizacja w innych warunkach nie miałyby szansy powodzenia. Pomoc finansowa w ramach PHARE jest – jak widać – istotnym uzupełnieniem środków przeznaczanych na przemiany systemowe i modernizację poszczególnych sektorów gospodarki [2].

Środki pomocowe w ramach programu PHARE oraz dostęp – za ich pośrednictwem – do zachodnioeuropejskich doświadczeń umożliwiają unowocześnienie wielu przepisów prawnych, stworzenia nowych instytucji, poprawy zarządzania w istniejących instytucjach, zainicjowania programów modelowych w sferze ochrony środowiska.

Podstawy prawne oraz cele programu PHARE

Podstawę działalności programu PHARE stanowi przyjęta 16 lipcu 1989 r. na spotkaniu grupy krajów G-7 w Paryżu „Deklaracja w sprawie stosunków Wschód-Zachód”¹. Kraje wysoko rozwinięte wystąpiły z inicjatywą pomocy

¹ PHARE (*Poland and Hungary Assistance to Restructuring Their Economies*), Council Regulation on Economic Aid to the Republic of Hungary and Polish People's Republic, OJ L 375, 23.12.1989.

ekonomicznej dla Polski, wyrażając tym samym wolę wsparcia procesów transformacji systemowej [1]. W wyniku decyzji Rady Europejskiej utworzono program PHARE, który rozpoczął działalność w 1990 r.

W początkowym okresie celem programu było wspieranie procesu transformacji gospodarczej i społecznej w Polsce i na Węgrzech. Grono krajów, beneficjentów programu, wzrastało jednak corocznie, ponieważ proces transformacji rozpoczął się również w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Od 1994 r. program PHARE obejmuje 13 państw: Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Bułgarię, Albanie, Rumunię, Słowenię, Estonię, Litwę, Łotwę, Bośnię i Macedonię.

Większość programów PHARE to programy narodowe, co wynika ze specyfiki przeznaczenia pomocy. Ze względu jednak na złożoność podejmowanych problemów w niektórych dziedzinach wymagana jest współpraca większej liczby krajów. Dlatego równolegle do programów narodowych powstały programy: wielonarodowe, współpracy transgranicznej oraz horyzontalne. Częścią środków przekazywanych w ramach programów narodowych i transgranicznych zarządza administracja krajów-beneficjentów. Pozostała część jest bezpośrednio zarządzana przez Komisję Europejską.

Pomoc w ramach programu PHARE miała początkowo charakter doraźny (w postaci leków i żywności, dostaw paszy dla zwierząt, środków ochrony roślin). Obecnie podstawowe znaczenie ma wsparcie finansowe o charakterze bezwrotnym. Od 1995 r. jego celem jest nie tylko finansowanie procesów transformacji systemowej, np. inwestycji w ochronie środowiska, rolnictwie, transporcie, rozwoju regionalnego, ale także pomoc w procesach przygotowawczych do członkostwa w strukturach europejskich. W 1998 r. przeprowadzona została zasadnicza reforma PHARE. Jej podstawową przesłanką stało się odejście od dotychczasowej formuły wspierania przez Unię Europejską przemian gospodarczych w Polsce na rzecz wspierania procesów związanych z integracją europejską. Nastąpiła zmiana formuły programu; PHARE przestał się kierować potrzebami kraju-beneficjenta (*demand-driven*), a zaczął się kierować wymogami przyszłego członkostwa Polski w UE (*accession-driven*).

Podstawowym instrumentem programowania PHARE jest dokument Partnerstwo dla Członkostwa, przyjęty przez Komisję Europejską w marcu 1998 r., którego uszczegółowioną wersję stanowi Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC).

Nowa orientacja PHARE, wprowadzona Agendą 2000, zmieniła zarówno cele, jak i sposoby implementacji programów pomocy wspólnotowej w Polsce. Pomoc została kierunkowo podzielona na dwa zasadnicze obszary: 70% rocznej alokacji na projekty wspierające inwestycje i 30% na rozwój instytucjonalny (*institution building*). Pomoc inwestycyjna ma ułatwić Polsce dostosowanie struktur ekonomicznych i społecznych do wymogów wspólnotowych. Natomiast program rozwoju instytucjonalnego skoncentruje się na wzmocnieniu zaplecza administracyjno-instytucjonalnego z punktu widzenia zdolności do przyjęcia

wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Zgodnie z założeniami Agendy 2000 podział ten ma być utrzymany w latach 2000–2006.

Główne cele z zakresu ochrony środowiska finansowane w ramach programu PHARE to:

- wzmocnienie państwowego monitoringu systemu ochrony środowiska;
- edukacja i oświata ekologiczna;
- gospodarka odpadami i zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska;
- wsparcie procesów tworzenia mechanizmów mobilizacji krajowego i zagranicznego kapitału na rzecz ochrony środowiska;
- wzmocnienie instytucjonalne sfery zarządzania środowiskiem;
- wsparcie procesów dostosowawczych do prawodawstwa Unii Europejskiej;
- wybrane zagadnienia z regionalnej ochrony środowiska, w tym: działania na rzecz obniżenia zanieczyszczeń, wprowadzanie technologii kontroli poziomu zanieczyszczeń, wsparcie transferu „know-how” z zakresu ochrony środowiska.

Aby ubieganie się o środki pomocowe PHARE było efektywne, istotne znaczenie mają funkcjonujące procedury zarządzania strategicznego. Obligatoryjność procedur w przypadku województw samorządowych jest ustawowa. Władze wojewódzkie zostały zobowiązane do opracowania regionalnych strategii rozwoju, będących podstawą do konstruowania programów wojewódzkich, stanowiących kościec negocjowanych kontraktów wojewódzkich na lata 2001–2002. Koresponduje to z jedną z głównych zasad Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, jaką jest zasada programowania. Zgodnie z tą zasadą wszystkie decyzje w zakresie pomocy strukturalnej podejmowane są na podstawie wieloletnich programów rozwoju i innych dokumentów planistycznych, formułujących misje, strategiczne cele oraz definiujących konkretne zadania i działania służące ich osiągnięciu.

Metoda badań i źródło danych

Niniejsze opracowanie zostało sporządzone na podstawie danych uzyskanych w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce, do którego napływają raporty od jednostek wdrażających poszczególne programy PHARE. Baza danych Przedstawicielstwa Komisji o zakontraktowanych środkach PHARE, ich przeznaczeniu i lokalizacji stanowi jedyne dostępne, jednolite pod względem klasyfikacyjnym i metodologicznym źródło informacji pozwalające zestawić kierunki alokacji środków pomocowych w Polsce.

Dane Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce dotyczące lokalizacji poszczególnych projektów i inwestycji PHARE zostały zweryfikowane, a następnie przetworzone celem dostosowania ich do nowego podziału administracyjnego kraju. Na potrzeby niniejszej analizy wykorzystana została standardowa klasyfikacja sektorów stosowana w raportach przedkładanych Przedstawicielstwu

Komisji Europejskiej. W odniesieniu do województw: podlaskiego i warmińsko-mazurskiego klasyfikacja ta została uproszczona. Spośród 14 sektorów występujących w raportach wyszczególniono 11 w następującym układzie:

1. Rolnictwo
2. Ochrona środowiska i gospodarka leśna
3. Rozwój regionalny
4. Współpraca przygraniczna
5. Infrastruktura
6. Fundusz Dużych Projektów Infrastrukturalnych
7. Sektor prywatny, MSP i prywatyzacja
8. Integracja z UE
9. Sektor finansowy
10. Sektor pozarządowy (NGOs), społeczeństwo obywatelskie
11. Trzeci Filary – wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Należy przy tym podkreślić, że część nakładów wydatkowanych na ochronę środowiska, w tym wydatki na oczyszczalnie ścieków, kanalizację zostały przypisane sektorowi infrastruktura. Ma to swoje konsekwencje w niedoszacowaniu sektora ochrona środowiska w niektórych województwach, a w przypadku innych – braku tego sektora.

Opracowanie zawiera wszystkie kontrakty zawarte między 1 stycznia 1996 r. a 31 grudnia 1999 r. w układzie województw. Ponadto uwzględniono dane dostępne za rok 1995, w tym również pewną wielkość środków zakontraktowanych w roku 1994, lecz wydatkowanych w 1995 r. oraz środki zakontraktowane w ciągu I–IV 2000 r. Nie uwzględnienie całościowych danych za lata 1994 i 1995 oraz lat wcześniejszych wynika z faktu, że przed 1997 r. brak było jednolitego i zbiorczego systemu raportowania i gromadzenia danych.

Alokacja programu PHARE

Analiza przestrzennej alokacji funduszy z programu PHARE wskazuje na wyraźną dominację województwa mazowieckiego oraz na szczególnie niski udział województw okalających to województwo. Województwo mazowieckie zapewniło sobie najwyższy udział w programie PHARE zapewne dzięki stołecznemu położeniu. Województwa okalające charakteryzują się natomiast z reguły niskim potencjałem ekonomicznym. Są to województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie i świętokrzyskie (tab. 1). Wyjątkiem wśród województw niezamożnych jest województwo lubuskie, które uzyskało duże korzyści z PHARE, głównie dzięki udziałowi w programach współpracy przygranicznej PHARE – CBC oraz lokalizacji prężnych euregionów: „Pro Europa Vardina” oraz „Nysa–Sprewa–Bóbr”.

Tabela 1. Przestrzenna alokacja środków PHARE w Polsce (mln euro)

Wyszczególnienie	do 1996	1996	1997	1998	1999/2000	Razem
Dolnośląskie	0,78	10,89	38,92	19,64	20,20	90,43
Kujawsko-pomorskie	0,03	1,80	0,47	0,20	3,56	6,07
Lubelskie	0,78	6,03	2,72	2,14	3,54	15,22
Lubuskie	8,87	7,15	67,04	24,62	29,80	137,48
Łódzkie	1,26	10,50	4,71	0,59	1,79	18,87
Małopolskie	0,69	11,84	12,42	9,44	6,70	41,10
Mazowieckie	28,70	54,89	27,36	23,95	13,88	148,78
Opolskie	0,03	12,75	32,67	3,37	0,65	49,68
Podkarpackie	0,41	4,85	5,88	0,46	3,15	14,76
Podlaskie	0,93	5,70	1,87	0,69	7,82	16,90
Pomorskie	1,74	6,54	1,87	1,58	7,18	22,3
Śląskie	1,03	11,20	8,40	6,36	30,87	57,88
Świętokrzyskie	40,45	1,29	1,09	0,18	0,89	3,49
Warmińsko-mazurskie	1,31	8,69	2,22	2,32	2,20	16,74
Wielkopolskie	18,84	3,18	23,51	6,09	2,69	54,30
Zachodniopomorskie	5,82	14,91	11,01	8,26	17,23	57,23
Razem	71,25	172,19	254,60	110,10	152,17	751,31

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.

Przestrzenna alokacja funduszy z programu PHARE na ochronę środowiska wskazuje, że relatywnie największy udział odnotowały województwa: kujawsko-pomorskie (38,9%), małopolskie (17,9%), pomorskie (13,5%), warmińsko-mazurskie (8,9%) (tab. 2). Województwa te należą do regionów o najniższym udziale w krajowej alokacji środków z programu PHARE. Spośród pozostałych województw siedem w ogóle nie było beneficjentami programu PHARE na ten cel, pomimo często unikalnych walorów środowiskowych.

Alokacja programu PHARE w Polsce północno-wschodniej

W okresie objętym badaniem województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie zaliczone zostały do regionów o najniższym udziale w krajowej alokacji PHARE. Na obszarze tych województw zainwestowano środki wielkości 16,94 i 16,02 mln euro, co stanowiło odpowiednio 2,25 i 2,13% całości środków PHARE w Polsce.

Przeliczając wartość inwestycji PHARE na liczbę mieszkańców, województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie zaliczono do grupy województw, które uzyskały środki PHARE w granicach 10–20 euro *per capita*. Niższym poziomem tego wskaźnika charakteryzowały się województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie.

Województwo podlaskie znalazło się w grupie siedmiu województw, w których sektor ochrony środowiska nie jest reprezentowany. Największy udział spośród sektorów finansowanych z programu PHARE mają nakłady na rozwój infrastruktury, w tym dróg, oczyszczalni ścieków, urządzeń sieciowych, kanalizacji i wodociągów (tab. 3). Na obszarze województwa zlokalizowana jest droga ekspresowa Via Baltica, tj. trasa biegnąca z Helsinek przezprawą promową do Tallina, następnie jako połączenie drogowe Tallin–Ryga–Kowno do granicy polskiej w Budzisku i dalej przez Augustów, Białystok do Warszawy (podłączenie do przyszłej autostrady A2 Świecko–Poznań–Warszawa–Terspol). Modernizacja poszczególnych odcinków drogi Via Baltica była i jest finansowana ze środków PHARE [3].

W województwie warmińsko-mazurskim największe znaczenie mają sektory: rozwój regionalny, sektor prywatny, MSP, prywatyzacja i integracja z UE. Zawierają one liczne programy w ramach PHARE – STRUDER, STRUDER II i RAPID, o znacznym wymiarze finansowym (tab. 4). Udział tych sektorów w alokacji PHARE w województwie warmińsko-mazurskim wynosi ponad 50%.

Powiat ełcki był jedynym w województwie warmińsko-mazurskim korzystającym ze środków z programu PHARE na ochronę środowiska. Wysoki udział w alokacji PHARE w obu województwach zajmuje wsparcie finansowe organizacji pozarządowych oraz działań ukierunkowanych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Udział tego sektora w alokacji PHARE wynosił w województwie podlaskim ponad 27%, a w warmińsko-mazurskim około 18,5%.

Tabela 3. Sektorowa alokacja funduszu PHARE w województwie podlaskim (euro)

Wyszczególnienie	Wielkość za- kontraktowana	Wielkość wy- datkowana
Współpraca przygraniczna	272 561	272 561
Infrastruktura (transport, energia, komunikacja)	6 000 000	6 000 000
Rozwój regionalny	3 384 195	2 925 692
Sektor prywatny, MSP, prywatyzacja	1 885 041	818 234
Integracja z UE	5 265 584	234 617
Sektor pozarządowy (NGOs), społ. obywatelskie	4 635 091	4 635 091
Nauka i edukacja	33 712	2 408
Rolnictwo	7 478 847	1 058 838
Trzeci Filar	1 000 000	1 000 000
Razem	29 955 032	16 939 442

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 4. Sektorowa alokacja funduszu PHARE w województwie warmińsko-mazurskim (euro)

Wyszczególnienie	Wielkość za- kontraktowana	Wielkość wy- datkowana
Rolnictwo	11 381 332	2 708 567
Ochrona środowiska i gospodarka leśna	1 486 796	1 486 796
Rozwój regionalny	8 831 171	7 525 490
Współpraca przygraniczna	740 000	740 000
Fundusz Dużych Projektów Infrastrukturalnych (LSIF)	299 765	299 765
Sektor prywatny, MSP, prywatyzacja	455 752	122 895
Integracja z UE	3 851 327	515 084
Sektor pozarządowy (NGOs), społ. obywatelskie	2 953 695	2 953 695
Sektor finansowy	24 017	24 017
Razem	29 663 856	16 016 309

Źródło: jak w tabeli 1.

Ponad dwukrotnie większy jest udział nakładów na inwestycje w rolnictwie oraz współpracę przygraniczną w województwie warmińsko-mazurskim niż podlaskim. Relatywnie niski udział wydatków w ramach programów współpracy przygranicznej w województwie podlaskim świadczyć może o słabym rozwoju dotychczasowych formy współpracy w ramach Euroregionu Niemen.

Podsumowanie

Przestrzenna alokacja programu PHARE w Polsce w latach 90. była nierównomierna, z wyraźną dominacją województwa mazowieckiego i województw Polski zachodniej oraz relatywnie niskim udziałem województw Polski wschod-

niej. Doceniając efekty współpracy przygranicznej rozwijanej na zachodniej granicy, należy mieć nadzieję, że w przyszłości nastąpi zrównoważenie nakładów wspierających rozwój gospodarczy na wszystkich kierunkach geograficznych.

Sektorowa alokacja programu PHARE była również mało zróżnicowana i zdyswersyfikowana. Sektor ochrony środowiska został zaliczony do sektorów o najniższym wymiarze finansowym w ramach programu PHARE. Dostępu do środków na ten cel często pozbawione były województwa o najcenniejszych walorach środowiska przyrodniczego. Na tej podstawie nie należy jednak wyciągać prostych wniosków co do sprawności władz i społeczności regionalnych w pozyskiwaniu funduszy pomocowych. Wydaje się, że swoboda konkurencji w tym zakresie była ograniczona decyzjami zapadającymi na szczeblu Komisja Europejska – Rząd RP.

Literatura

1. Gołębiowski C. i inni, *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2000.
2. Grabowiecki J., *Projekty PHARE w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim*, RCSS BRR z siedzibą w Białymstoku, z. 6, Białystok 2000.
3. Grabowiecki J., Truskolaski T., *Via Baltica as a factor in the economic revival of Poland's north-east*, The World–Europe–Lower Silesia, Millenium Challenges, konferencja naukowa Uniwersytetu Wrocławskiego (maszynopis powielony), Wrocław 2000.
4. *System wdrażania i monitoringu projektów w ramach programu rozwoju. Z doświadczeń Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego*, PARR, Warszawa 1999.
5. Warda J., Kłosowski W., *Programy pomocowe dla samorządów*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.