

POMOC PRZEDAKCESYJNA I STRUKTURALNA Z UNII EUROPEJSKIEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Tadeusz TRUSKOLASKI*

1. Wprowadzenie

Polityka regionalna w Polsce i w poszczególnych regionach znajduje się obecnie w specyficznym okresie. Następują ciągłe przemiany zarówno w sferze instytucjonalnej, jak też w stosowanym instrumentarium. W przeciągu roku 2001, aż trzy instytucje na szczeblu centralnym, a co za tym idzie trzech ministrów sprawowało nadzór nad polityką regionalną. Na początku roku ministrem właściwym ds. programowania regionalnego był Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Następnie, przez pół roku, funkcję tę sprawował Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Wybory parlamentarne i zmiany dokonane na poziomie centralnym sprawiły, że funkcję tę pełni Minister Gospodarki. Jeżeli dodać do tego konieczność koordynacji wszelkich poczynań w zakresie rozwoju regionalnego z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, Polską Agencją Rozwoju Regionalnego, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce, obraz problemów staje się bardziej zrozumiały.

Programowanie rozwoju regionalnego odbywa się obecnie (pierwsza połowa 2002 roku) dwutorowo. Nadal aktualna jest pomoc przedakcesyjna, rozpoczyna się proces opracowywania projektów do Phare 2003, a ponadto przewidywane wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 stwarza konieczność opracowania programu operacyjnego w celu możliwości korzystania z funduszy strukturalnych.

Celem referatu jest dokonanie analizy porównawczej zasad opracowywania i przewidywanych kierunków i efektów stosowania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych na przykładzie województwa podlaskiego.

2. Zakres pomocy przedakcesyjnej w województwie podlaskim

Od 2000 roku program PHARE został zreformowany i w chwili obecnej dzielony jest na 3 części, a mianowicie [1]:

- Programy krajowe – które realizowane są na podstawie corocznego memorandum finansowego przez administracje krajów otrzymujących pomoc, która jest przeznaczona na konkretne projekty.

* dr Tadeusz Truskolaski, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

- Programy dla „wielu beneficjentów” – które są zarządzane wspólnie przez Komisję Europejską i państwa w nich uczestniczące.
- Programy Współpracy Przygranicznej – które wspierają rozwój i współpracę pomiędzy obszarami przygranicznymi krajów członkowskich UE i krajów ubiegających się o członkostwo.

Najważniejszym komponentem pomocy przedakcesyjnej jest komponent Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza. Ze środków programu PHARE 2000 (edycja PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza) wspieranych było w Polsce pięć województw (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i śląskie), natomiast z PHARE 2001 r. wsparcie otrzymało już 8 województw (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, śląskie, łódzkie, świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie). W województwach objętych pomocą główny nacisk położono na modernizację i rozbudowę infrastruktury transportowej o zasięgu regionalnym, na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz na rozwój zasobów ludzkich [2, s. 44].

We wrześniu 2001 r., w ramach Programu PHARE Spójność Społeczna i Gospodarcza 2002, Komitet Integracji Europejskiej przyjął projekt podziału alokacji środków pomiędzy 13 województw¹.

Województwo podlaskie uczestniczy we wszystkich edycjach Nowej Orientacji Phare. Znaczenie pomocy mogą oddać rodzaje wspieranych projektów oraz ich wielkość.

Z Programu Phare 2000 Spójność Społeczno-Gospodarcza realizuje się następujące projekty:

- Rozwój zasobów ludzkich – 2 580 000 €;
- Rozwój MŚP – 3 000 000 €;
- Modernizacja drogi nr 61 na odcinku Grajewo-Rajgród – 3 800 000 €;
- Budowa tunelu w Białymstoku – 4 320 000 €;
- Poprawa stanu technicznego i promocja terenu Kanału Augustowskiego – 3 000 000 €;
- Małe inwestycje infrastrukturalne – 2 900 000 €.

W ramach Programu PHARE 2001 Spójność Społeczno-Gospodarcza przyjęto następujące projekty o wartości dofinansowania:

- Rozwój zasobów ludzkich – 1 818 120 €;
- Rozwój MŚP – 230 000 €;
- Modernizacja drogi nr 61 na odcinku Szczuczyn-Grajewo – 3 100 000 €;
- Budowa systemu drogowego w rejonie tunelu w Białymstoku – 2 700 000 €;

¹ Województwami tymi są: podkarpackie, lubelskie, małopolskie, dolnośląskie, opolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, łódzkie.

- Budowa systemu wodno-kanalizacyjnego w Łomży i przyległych gminach – 2 000 000 €.

Program PHARE 2002 Spójność Społeczno-Gospodarcza będzie koncentrował się na następujących przedsięwzięciach:

- Rozwój zasobów ludzkich – 1 596 000 €;
- Rozwój MŚP – 2 000 000 €;
- Modernizacja drogi krajowej nr 61 na odcinku Barszcze-Netta – 2 900 000 €;
- Budowa drugiej jezdni ul. Ks. J. Popiełuszki w Białymstoku – 2 100 000 €;
- Przebudowa ul. Pułaskiego w Suwałkach w ciągu drogi krajowej nr 8 – 2 000 000 €.

W ramach Programu PHARE 2003 Spójność Społeczno-Gospodarcza przewiduje się realizację następujących działań o wartości wsparcia:

- Rozwój zasobów ludzkich – 1 150 000 €;
- Wsparcie MŚP – 1 500 000 €;
- Rozwój infrastruktury służącej przedsiębiorczości – 5 020 000 €.

Łącznie z Programu PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza przewidywana pomoc dla województwa podlaskiego wyniesie ponad 49 mln € (por. tabela 1).

Tab. 1. Pomoc przedakcesyjna z UE dla województwa podlaskiego

Województwo podlaskie (Phare ESC)	Kwota w mln €
Phare 2000	19,60
Phare 2001	11,366
Phare 2002	10,64
Phare 2003	7,67
Razem	49,276

Źródło: Opracowanie własne

Niebagatelne znaczenie dla rozwoju województwa mają także inne komponenty Phare. Z programu Zintegrowana Granica Wschodnia 2000 realizuje się projekt Budowy Przejścia Granicznego w Kuźnicy Białostockiej o wartości wsparcia wynoszącej 6 700 000 € oraz projekt Funduszu na rzecz Małych Projektów na Granicy Wschodniej o wartości dofinansowania wynoszącej 500 000 €. Dodatkowo z Programu Współpracy Przygranicznej Phare Polska – Region Morza Bałtyckiego 2001 realizowany jest Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych o wartości wsparcia 2 000 000 €, a z Programu Współpracy Przygranicznej Phare Małe Projekty Euroregionalne realizuje się współpracę

przygraniczną w dziedzinie integracji regionalnej, oświaty, kultury, promocji działalności gospodarczej o wartości ponad 232 tys. €².

Z Programu ISPA realizowane będą dwa projekty:

- program poprawy jakości wody uzdatnianej i rozbudowy węzła osadowo-gazowego białostockiej aglomeracji miejskiej – 10 256 960 €;
- poprawa jakości wody w Suwałkach – 5 620 400 €.

Program SAPARD nie został dotychczas wdrożony i jest to jedno z trudniejszych przedsięwzięć planowanych z pomocy unijnej. Staje się również przedmiotem krytyki ze strony potencjalnych beneficjentów. Rozbudzone apetyty polskiej wsi nie zostały dotychczas zaspokojone.

3. Przewidywana wielkość alokacji i jej przeznaczenie z funduszy strukturalnych

Korzystanie z pomocy unijnej stwarza konieczność opracowania programu operacyjnego, który będzie wskazywał przeznaczenie środków poprzez określenie priorytetów, działań, a w konsekwencji zadań realizacyjnych.

PRIORYTET 1: Infrastruktura o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym

Infrastruktura jest pierwszoplanowym elementem budowy potencjału regionu. Położenie regionu w geograficznym środku Europy spełnia istotną rolę w krajowym i międzynarodowym systemie komunikacyjnym. Wzmocnienie infrastruktury drogowej poprawi dostępność do korytarzy transportowych i bezpieczeństwo podróżowania. Główne działania w tym obszarze polegać będą na modernizacji dróg wojewódzkich i powiatowych, budowie i ulepszaniu istniejącej infrastruktury transportowej zaspokajającej potrzeby komunikacyjne mieszkańców, przyczyniającej się także do stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Województwo podlaskie zalicza się do obszarów o niebagatelnych walorach środowiska przyrodniczego i jednocześnie najmniejszym jego zanieczyszczeniu. Dobrze rozwinięta i sprawnie działająca infrastruktura ochrony środowiska poprawi i utrzyma na właściwym poziomie ekologię regionu. Jednakże zagrożeniem jest zanieczyszczenie wód i odpady. Długość sieci kanalizacyjno-wodociągowej odbiega na niekorzyść od średniej krajowej. Rozbudowa systemów dostarczania wody, poprawa wydajności urządzeń do uzdatniania wody, uporządkowanie gospodarki ściekowej przyczynią się do poprawy istniejącej sytuacji.

W ramach powyższego priorytetu przewiduje się kilka działań:

1. Modernizacja i rozbudowa układu drogowego, w tym modernizacja i rozbudowa układu drogowego miast na prawach powiatu: Białegostoku, Suwałk i Łomży.

² Opracowano na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Polityki Regionalnej UM woj. podlaskiego.

2. Utylizacja i zagospodarowanie odpadów komunalnych.
3. Gospodarka wodna i wodno-ściekowa.

PRIORYTET 2: Przedsiębiorczość

Stosunkowo niski poziom rozwoju gospodarczego województwa podlaskiego i zwiększający się dystans w stosunku do reszty kraju powoduje, że jednym z priorytetów jest podniesienie poziomu aktywności gospodarczej. Obecna sytuacja wymaga jak najszybszego wdrożenia działań naprawczych. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw, wsparcie konkurencyjności sektora MŚP, wdrażanie innowacyjnych technologii przyczyni się do umocnienia pozycji firm na rynku. Doprowadzi do restrukturyzacji bazy ekonomicznej, pobudzenia lokalizacji inwestycji w regionie, transferu nowoczesnych technologii. Wzmocni konkurencyjność regionu i szeroko pojętą przedsiębiorczość niezbędną do rozwoju województwa.

Działania:

1. Wspieranie działań innowacyjnych w regionie.
2. Rozwój usług dla przedsiębiorstw i doradztwa biznesowego.
3. Rozwój sektora turystycznego.

PRIORYTET 3: Rozwój zasobów ludzkich

Niebagatelnym czynnikiem rozwoju regionu jest tworzenie warunków sprzyjających poprawie jakości zasobów ludzkich. Województwo podlaskie należy do obszarów kraju, w których odsetek ludzi z wyższym i średnim wykształceniem kształtuje się poniżej średniej krajowej. Podnoszenie jakości kształcenia jest traktowane jako element wyrównania szans startu absolwentów w dorosłe życie i konieczność przystosowywania się do wymogów rynku pracy. Ważnym zadaniem jest ustawiczne kształcenie czynnych zawodowo, zwłaszcza mieszkańców o szczególnie niskim poziomie wykształcenia z obszarów wiejskich i dostosowanie profilu nauczania na wszystkich poziomach do zmieniających się kierunków rozwoju gospodarczego.

Działania:

1. Reorientacja zawodowa na obszarach problemowych oraz działania na rzecz osób i obszarów zagrożonych bezrobociem.
2. Wspieranie działań na rzecz kształcenia zawodowego dostosowujących zasoby ludzkie do potrzeb rynku pracy.
3. Rozwój kadr regionalnej gospodarki.
4. Rozwój przedsiębiorczości – działania na rzecz osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

PRIORYTET 4: Rozwój lokalny

Ulepszenie i rozwój infrastruktury obsługującej rolnictwo pozwoli na lepsze wykorzystanie potencjału ludzkiego i przyrodniczego dla rozwoju gospodarczego regionu. Działania w tym zakresie przyczynią się do rewitalizacji obszarów wiejskich. W rezultacie procesów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych w rolnictwie oraz tendencji demograficznych wzrasta zapotrzebowanie na miejsca pracy poza rolnictwem. W celu zapewnienia wa-

runków wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju wsi niezbędne jest tworzenie nowych źródeł dochodu na obszarach wiejskich poza konwencjonalnym rolnictwem.

Działania:

1. Rozwój wsi i infrastruktury lokalnej związanej z rolnictwem.
2. Tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji lokalnych.

Wstępne ustalenia co do możliwości ukształtowania się strumieni przepływów finansowych w ramach Narodowego Planu Rozwoju w latach 2004-2006 dają Polsce szansę, po wstąpieniu do Unii Europejskiej, na otrzymanie w ramach funduszy strukturalnych 8,8 mld €, zaś w ramach Funduszu Spójności 4 mld €. W sumie daje to kwotę 12,8 mld €.

Przy powyższych założeniach, całość środków udostępnionych przez Unię Europejską może zostać podzielona pomiędzy **obszary sektorowego programu operacyjnego** – tu planuje się przeznaczyć 46% środków (tj. 5,8 mld €), w tym na:

- krajowy program rozwoju regionalnego – 19,5% (2,5 mld €),
- program pomocy technicznej – 0,5% (0,04 mld €),
- program inicjatyw wspólnotowych – 3% (0,4 mld €),

oraz **obszary interwencji funduszu spójności**, tj.:

- obszar ochrony środowiska – 15,5% (2 mld €),
- obszar infrastruktury transportu – 15,5% (2 mld €).

Według dotychczasowych przewidywań, po wstąpieniu Polski do UE, wysokość środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, przeznaczanych na rozwój województwa podlaskiego kształtować się będzie na poziomie około 100 mln € rocznie. Środki powyższe będą przeznaczane na finansowanie wyżej przedstawionych priorytetów. Przewiduje się, że około 50% funduszy przeznaczonych będzie na rozwój infrastruktury, 20% na rozwój przedsiębiorczości, a po 15% na zasoby ludzkie i rozwój lokalny.

4. Porównanie Programu Operacyjnego województwa podlaskiego z Programem Operacyjnym wymaganym w ramach funduszy strukturalnych

Program Operacyjny województwa podlaskiego na 2001 rok oraz Program Operacyjny muszą być zgodne z wymogami funduszy strukturalnych. Zasadniczą różnicą pomiędzy Programem Operacyjnym dla funduszy strukturalnych a Programem Operacyjnym województwa podlaskiego dla programu Phare jest okres ich obowiązywania. O ile Program Operacyjny w ramach polityki strukturalnej UE jest opracowywany na okres wieloletni, o tyle regionalny program operacyjny dla Phare został przygotowany w jednorocznej perspektywie czasowej.

Biorąc pod uwagę znacznie mniejsze środki finansowe zaangażowane w realizację programu oraz specyfikę programowania PHARE (roczne finan-

sowanie), wojewódzki program operacyjny dla PHARE – Spójność Społeczno-Gospodarcza nie jest tak szczegółowy jak program operacyjny opracowywany i wdrażany w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do programów operacyjnych dla funduszy strukturalnych, Program Operacyjny PHARE nie zawiera w ogóle opisu działań, za pomocą których mają być wdrażane priorytety.

Program Operacyjny województwa podlaskiego składa się z czterech zasadniczych części:

1. Analiza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionu.
2. Głównych założeń strategii rozwoju województwa.
3. Opisu wojewódzkich priorytetów oraz projektów dla Programu PHARE.
4. Tabeli finansowej programu operacyjnego.

Załącznikiem do programu są fiszki projektowe, które szczegółowo opisują przedsięwzięcia wybrane przez województwo podlaskie do realizacji w ramach poszczególnych priorytetów programu operacyjnego.

Przygotowanie dokumentów programowych dla Programu PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza nie jest zatem tak złożone jak ma to miejsce w przypadku funduszy strukturalnych, gdzie opracowywany jest jeden plan rozwoju – Wstępny Narodowy Plan Rozwoju, który jest wdrażany za pomocą regionalnych programów operacyjnych. Nie przygotowuje się uzupełnienia programu, nie jest również konieczne negocjowanie z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Doświadczenia dwóch pierwszych lat programowania (2000-2001) pokazały, iż podstawowy dokument programowy – Wstępny Narodowy Plan Rozwoju, nie jest traktowany w równie priorytetowy sposób, jak ma to miejsce w przypadku planów rozwoju przedkładanych Komisji dla programów strukturalnych. Podobna uwaga dotyczy również wojewódzkich programów operacyjnych.

W tej sytuacji nadal najważniejsze pozostają same projekty. Wynika to oczywiście z odmiennych systemów programowania, w tym zakresu kompetencji Komisji Europejskiej w przypadku programów strukturalnych i przedakcesyjnych. O ile w programach finansowanych ze środków funduszy strukturalnych za wybór konkretnych projektów, które otrzymają wsparcie finansowe ze środków unijnych jest odpowiedzialna odpowiednia instytucja krajowa, o tyle w programie Phare decyzja w sprawie zatwierdzenia projektów spoczywa w rękach Komisji. W funduszach strukturalnych Komisja Europejska zatwierdza wyłącznie dokumenty strategiczne, natomiast w programie Phare kompetencje Komisji dotyczą także projektów.

Znaczne różnice występują w zakresie monitorowania postępu wdrażania, przy wykorzystaniu wskaźników rzeczowych. W Programie Operacyjnym województwa podlaskiego wskaźniki takie pojawiają się, jednak ze względu na jednoroczny okres obowiązywania programów, do monitorowania służą wyłącznie wskaźniki zamieszczone w fiszach projektowych. Przy wieloletnich

programach operacyjnych władze wojewódzkie będą zobowiązane do opracowania wskaźników monitorowania na poziomie produktu, rezultatu oraz oddziaływania dla każdego priorytetu i działania programu. Z monitorowaniem programów i projektów w ramach polityki strukturalnej UE wiąże się również wymóg zaprojektowania i uruchomienia komputerowego systemu wymiany informacji na temat wdrażania programów i projektów.

W programie operacyjnym zgodnym z wymogami funduszy strukturalnych muszą znajdować się następujące informacje, których nie obejmuje programowanie Phare województwa podlaskiego:

1. Kwantyfikowane cele na poziomie priorytetów.
2. Ocena ex-ante oczekiwanych oddziaływań priorytetów.
3. Opis spójności Priorytetów z Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich.
4. Zarys Działań dotyczących wdrażania priorytetów, tj.:
 - a) Tytuł;
 - b) Opis;
 - c) Cele;
 - d) Beneficjenci;
 - e) Przybliżone wskazanie alokacji finansowych;
 - f) Jednostka wdrażająca.
5. Plan Finansowy z podziałem dla każdego priorytetu i roku oraz funduszami strukturalnymi.
6. Informacje dotyczące wdrażania:
 - a) Instytucji Zarządzającej;
 - b) Instytucji Płatniczej;
 - c) zarządzanie PO uwzględniające przekazanie części władzy przez Instytucję Zarządzającą;
 - d) systemy monitorowania i oceny, które obejmowałyby:
 - zadania Komitetu Monitorującego;
 - zadania każdej osoby zaangażowanej w monitoring i ewaluację;
 - informacje dotyczące ustaleń opracowania zadań dla Komitetu Monitorującego;
 - ustalenia dotyczące sprawdzania postępu przy realizacji PO;
 - e) informacje ukazujące przepływ funduszy w sposób transparentny:
 - wkład finansowy poszczególnych partnerów w PO;
 - opis głównych etapów finansowania przy wykorzystaniu funduszy UE poprzez Jednostkę Płatniczą kończąc na finalnym beneficjencie.
7. Informacje na temat działań i procedur, które zapewnią kontrolę przy wdrażaniu PO, uwzględniając role poszczególnych partnerów zaangażowanych we wdrażanie.
8. Uzupełnienie Programu.

Tab. 2. Różnice pomiędzy realizacją funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych

Phare	Fundusze Strukturalne
– 1-3-letni okres programowania	– programowanie wieloletnie
– oparcie na projektach	– oparcie na celach i priorytetach
– podejście oddolne (<i>bottom-up</i>)	– podejście mieszane
– ograniczone powiązanie projektów z Narodowym Planem Rozwoju i regionalnymi programami operacyjnymi	– ściśle powiązanie działań z NPR i Programem Operacyjnym Programowanie Zintegrowane
– ograniczona koordynacja działań z innymi instrumentami	– koordynacja wielu instrumentów
– mały wpływ na sytuację ekonomiczną regionu ze względu na krótkoterminowość	– istotny wpływ na spójność społeczno-gospodarczą ze względu na wieloletnie programowanie
– słaby system monitoringu	– rozbudowany system monitoringu
– brak lub ograniczona rola ciał partnerskich (komitetów przy programie)	– duża rola partnerskich komitetów monitorujących w kraju i przy programie
– brak oceny <i>ex-ante</i> programów	– 3 etapy oceny każdego programu
– luźny związek z priorytetami polityk UE	– obligatoryjne uwzględnianie priorytetów horyzontalnych i polityk UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Urzędu Marszałkowskiego woj. podlaskiego

5. Podsumowanie

Przewidywane wejście Polski do Unii Europejskiej zakończy okres korzystania Polski z funduszy przedakcesyjnych i rozpocznie się era obowiązywania funduszy strukturalnych. Poszczególne etapy wiążą się ze specyficznymi cechami i wymaganiami w stosunku do potencjalnych beneficjentów.

Cel opracowania, jakim było przedstawienie podstawowych zasad korzystania z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych został osiągnięty. Każde z wyżej wymienionych narzędzi powinno spełniać swoje zadanie w odmiennych okolicznościach. Środki przedakcesyjne miały za zadanie praktyczny kontakt z zasadami pomocy unijnej, natomiast środki strukturalne powinny być narzę-

dziem wdrażania polityki regionalnej w nowo przyjętych krajach członkowskich.

Realizacja działań zawartych w programie operacyjnym powinna wpłynąć na poprawę ogólnej kondycji województwa podlaskiego, która w chwili obecnej przedstawia się mało optymistycznie. Wysoka stopa bezrobocia, likwidacja zakładów pracy, spadek aktywności gospodarczej przejawiający się w niskim i wciąż spadającym PKB, ogólne zapóźnienia rozwojowe, peryferyjne położenie, to sytuacja wyjściowa do mających nastąpić przemian.

Literatura

1. *Informacje o programach pomocowych UE*, www.cie.gov.pl.
2. Truskolaski T., *Stan przygotowań województwa podlaskiego do absorpcji funduszy strukturalnych*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny. Cele i metody*, Wyd. UwB, Białystok 2001.