

Katarzyna Kaczmarczyk

Programy pomocowe dostępne dla krajów stowarzyszonych

Przystąpienie do Unii Europejskiej jest dla krajów stowarzyszonych, w tym również dla Polski, dużym wyzwaniem. Wymaga „przystosowania gospodarczego” do funkcjonowania w unijnych realiach, harmonizacji prawa. Opublikowanie *Agendy 2000* i zaproszenie Polski do pierwszej grupy państw Europy Środkowej, z którymi rozpoczęto negocjacje, dało podstawę do zaoferowania nam pomocy technicznej i finansowej w formie funduszy przedakcesyjnych.

Wyrównywanie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami leżało u podstaw europejskiej polityki już w pierwszym okresie funkcjonowania EWG. Już wtedy podkreślano zasadność koordynowania polityk regionalnych krajów członkowskich oraz finansowe wspieranie regionów problemowych.

W państwach Unii Europejskiej regionalizm¹ jest zjawiskiem dojrzałym i rola granic państwowych ulega marginalizacji. Temu celowi ma służyć podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, które wykraczają poza terytorium jednego państwa i mogą liczyć na dofinansowanie Wspólnot.

Dostosowanie naszego kraju do standardów unijnych otwiera nowe pole do działania dla samorządów terytorialnych w zakresie pozyskiwania programów pomocowych. Niektóre samorządy już dysponują grantami i nadal pozyskują fundusze na działania związane z inwestowaniem i rozwojem lokalnej społeczności².

Akcesja nowych państw członkowskich z rejonu Europy Środkowej i Wschodniej będzie mieć znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji Unii, a także na finansowanie unijnych programów i inicjatyw. W tym względzie należy zauważyć, że wszystkie nowe państwa członkowskie Unii z rejonu Europy Środkowej i Wschodniej mogą się ubiegać o pomoc finansową w ramach Celu 1 Europejskich Funduszy Strukturalnych³, na który przeznaczona się ok. 40 % całości budżetu przeznaczanego na działania Unii.

¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN Warszawa 2000.

² Szerzej patrz: B. Mrówka, *Programy pomocowe Unii Europejskiej dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, „Studia Europejskie”, nr 1/2001.

³ Cele polityki strukturalnej UE to precyzyjnie zdefiniowane zadania służące osiągnięciu celu zasadniczego, jakim jest spójność społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej. Środki polityki strukturalnej zgodnie z zasadą koncentracji mogą być przeznaczone tylko na przedsięwzięcia mieszczące się w określonych rozporządzeniach Rady Unii Europejskiej. Liczba i definicje celów podlegały zmianom. Jednym z nich, tj. Celem 1 — jest promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych, M. Kozak, A. Płyszowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2000, s. 7.

Niewątpliwie należy się spodziewać również zmian w programach (inaczej rozlokowane akcenty, fundusze itp.) zawartych w dokumencie *Agenda 2000*, ale zasady są ciągle te same. Europejskie programy są zawsze związane z konkretnym celem i oparte są na wieloletnim planowaniu, zaś środki przeznaczone są na okres kilku lat i na indywidualne projekty. Musi być również zapewniona ścisła koordynacja działań na wszystkich etapach realizacji projektu pomiędzy Komisją, a właściwymi władzami na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, jak również z organizacjami pozarządowymi i społecznymi.

Unia finansuje tylko część kosztów programu podczas gdy reszta musi być pokryta z funduszy władz lub prywatnych i są to zwykle podejmowane działania zmierzające do realizacji celów, których nie można osiągnąć na poziomie centralnym.

By ułatwić proces akcesji i przygotowanie krajów Europy Środkowej i Wschodniej do przyszłego korzystania z Funduszy Strukturalnych UE, Unia znacznie zreformowała swoje schematy finansowania dla krajów PHARE. Począwszy od 1 stycznia 2000 r., dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej dostępne będą następujące programy pomocowe:

- PHARE II — Poland and Hungary — Assistance for Restructuring their Economies — Pomoc dla Restrukturyzacji Gospodarek Polski i Węgier. Jego celem jest budowa instytucji potrzebnych do funkcjonowania w UE oraz wsparcie inwestycyjne we wdrażanie prawa i spójność społeczno-gospodarczą;
- ISPA — Instrument for Structural Policies for Pre-accession — przedakcesyjny Instrument Strukturalny. Ma on za zadanie promowanie ochrony środowiska i transportu
- SAPARD — Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development — Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Wspiera modernizację i rozwój rolnictwa oraz obszarów wiejskich.

Szacuje się, że Polska może liczyć na około 650 mln Euro rocznie, z tego w ramach:

- PHARE II około 250 mln Euro,
- ISPA około 250 mln Euro,
- SAPARD około 150 mln Euro

PHARE II

Poprzednikiem PHARE II był program PHARE, który powstał w 1989 roku. Początkowo pomoc z Unii Europejskiej przeznaczona była tylko dla Polski i Węgier. Od 1990 roku — także dla Bułgarii, Czechosłowacji, Jugosławii, NRD. Następnie Albanii, Rumunii, Estonii, Litwy i Łotwy. Program PHARE, podzielony był na kilka etapów. W latach 1989 – 1991 była to głównie pomoc doraźna, kolejne lata 1991 – 1994 to szkolenie i doradztwo. W latach 1994 – 1997 — wspieranie inwestycji, a od roku 1998 do czasu wstąpienia do Unii Europejskiej — proces integracji z Unią Europejską. Do 1996 roku z funduszy tego programu korzystało 14 państw naszego regionu⁴.

Od 2000 roku Polska jest objęta programem PHARE II, z którego obecnie korzysta dziesięciu beneficjentów.

Wielkość pomocy zatwierdza Komisja i te kraje, które pomoc mają otrzymać. Po dyskusji z zainteresowanym krajem Komisja zatwierdza budżet i ustala wysokość pomocy.

⁴ Szerzej na temat genezy programu patrz: D. Brzezińska, *Program rozwoju społeczno-gospodarczego PHARE*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 1996, nr 11, s. 21 – 24.

Następnie poszczególne kraje przygotowują plany projektów gospodarczych, instytucjonalnych i prawnych. Najpierw finansowane są duże projekty wymagające największych inwestycji⁵.

Środki z PHARE II są przeznaczane na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne obejmujące przystosowanie polskiego prawa do unijnego, przygotowanie do realizacji unijnych polityk, tworzenie instytucji odpowiadających za współpracę z unijnymi instytucjami w zakresie realizacji polityki regionalnej, kulturalnej, itp. oraz wspieranie działań nakierowanych na spełnienie przez Polskę kryteriów politycznych. Planuje się, że jedna trzecia środków PHARE II zostanie przeznaczona na współpracę pomiędzy instytucjami Polskimi, a ich odpowiednikami w krajach Unii Europejskiej. Finansowane ma być także wdrażanie unijnego prawa, wprowadzanie unijnych norm i standardów oraz inwestowanie w projekty, które pozwolą Polsce wyrównywać istniejące pomiędzy regionami różnice i osiągnąć coraz to wyższy poziom.

Fundusze w ramach PHARE II mogą być przeznaczone na transfer know-how w celu wdrażania *acquis*, tj. w ramach popierania projektów rozwoju instytucjonalnego. Stosownego wsparcia będą mogły oczekiwać ministerstwa, instytucje na poziomie krajowym, a także na szczeblu regionalnym i lokalnym wdrażające *acquis*. Przewiduje się, że wsparcie będzie przekazywane w postaci:

- Twinningu — czyli porozumień bliźniaczych zawieranych pomiędzy instytucjami administracji publicznej krajów członkowskich i kraju kandydującego.
- Udziału w programach wspólnotowych — np. Leonardo da Vinci, Socrates.
- Korzystania z TAIEX.

Drugim rodzajem wsparcia na jakie można obecnie liczyć, to wspieranie projektów inwestycyjnych, np. dotyczących inwestycji w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, kontroli granic, kontroli sanitarnej i weterynaryjnej. Na pomoc finansową mogą liczyć także programy tworzone w oparciu o Krajowy Plan Rozwoju, a mający na celu przygotowanie do korzystania z Funduszy Strukturalnych⁶.

⁵ Poprzednio zasady przyznawania środków finansowych były nieco odmienne. W pierwszej kolejności informacja o wysokości planowanej pomocy trafiała do rządu polskiego, który sporządzał pierwszy plan zagospodarowania tych środków, czyli zbierał „zapotrzebowania” z poszczególnych resortów i starał się je zbilansować. W wyniku tych prac powstawał dokument, który nosił nazwę „programu indykatywnego”. Ta propozycja była negocjonowana z Unią Europejską i następnie uroczystie podpisywana. Na tym etapie był to dokument dość ogólny, zawierający tylko nazwy sektorów, kwoty i hasłowo wymienione główne projekty. Bardziej szczegółowe były dopiero „memoranda finansowania”, opracowywane wspólnie przez stronę polską i fundatora. Uzgodnione memorandum finansowe trafiało następnie pod obrady Komórki Zarządzania Programem (PMU) i po zatwierdzeniu było podpisywane i stawało się umową pomiędzy rządem polskim, reprezentowanym przez odpowiedniego ministra i Komisję Unii Europejskiej w osobie szefa ich przedstawicielstwa w Polsce. Następnie opracowywane były jeszcze bardziej szczegółowe dokumenty, tj. programy pracy i plany strategiczne. Po zgromadzeniu całej dokumentacji organizuje się przetargi, w których najpierw opracowuje się „zakres wymagań” i listę uczestników przetargu. Obie te propozycje były akceptowane przez przedstawicielstwa. W zasadzie każdy przetarg był ogłaszany najpierw na stronach internetowych.

⁶ Fundusze Strukturalne to zasób finansowy Unii Europejskiej, umożliwiający pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach (popraw struktury). Wyróżnia się następujące fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa. Według *Agendy 2000* wynoszą one 183,6 mld euro oraz dodatkowo 58,07 mld euro, które są zarezerwowane dla nowych krajów członkowskich (po ich wstąpieniu). Począwszy od 2000 roku Komisja Europejska wprowadziła reformę Funduszy Strukturalnych (inaczej rozlokowane akcenty, fundusze itp.). M. Kozdrak, A. Płyszowski, R. Szewczyk, op. cit.

W tym wypadku zasadnicze wsparcie finansowe na realizację zadań przewidzianych w Krajowym Planie rozwoju będzie musiało pochodzić od krajów kandydujących. PHARE II będzie mógł finansować w wybranych regionach:

- inwestycje w infrastrukturze, które są potrzebne dla rozwoju gospodarczego,
- promocję inwestowania w sektorze produkcyjnym (support to promote productive sector investment) np. współfinansowanie krajowych programów wspierających takie inwestycje prowadzone przez przedsiębiorstwa,
- projekty skierowane na problemy zatrudnienia i społeczne (np. pomoc w przeszkalaniu bezrobotnych).

W 2000 roku Polska otrzymała blisko 400 mln euro. W 1/3 tych pieniędzy trafiło do pięciu województw: śląskiego, podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego.

Na przełomie lipca i sierpnia 2000 roku Komisja dokładnie określiła podział środków na kraje kandydujące. Decydujące znaczenie miał procentowy udział ludności danego kraju w ogólnej liczbie ludności państw objętych programem. W zreformowanym systemie pomocy PHARE II utrzymany jest podział finansowy:

- 30% na wsparcie rozwoju instytucjonalnego,
- 70% na inwestycje.

W latach 2000 – 2002 koszt wszystkich inwestycji i projektów realizowanych przy wsparciu Unii Europejskiej w Polsce ma wynieść 4,9 mln euro. Ponad jedna czwarta tej kwoty Polska ma przeznaczyć z budżetu państwa i budżetów samorządowych.

ISPA

Jest specjalnym funduszem pomocowym, skierowanym na dostosowanie infrastruktury krajów stowarzyszonych do standardów Unii Europejskiej w zakresie transportu i ochrony środowiska (równe części na obydwie te dziedziny). Szacuje się, że Polska będzie otrzymywała około 250 mln Euro w ramach programu ISPA, co oznacza, że na ochronę środowiska przypadnie ok. 125 mln Euro rocznie i tyle samo na działania podejmowane w zakresie transportu. Ilość środków przeznaczonych dla Polski zależy od decyzji Komisji Europejskiej, wyrażonej w formie rozporządzenia. W kolejnych latach wysokość środków będzie uzależniona od efektywności wykorzystania uzyskanych środków.

Na realizację programu ISPA w latach 2000 – 2006 Unia Europejska ma przeznaczyć 7 mln euro.

ISPA ma za zadanie realizację celów określonych w dokumencie *Partnerstwo dla członkostwa*⁷ oraz realizację priorytetów wskazanych w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa⁸.

⁷ Partnerstwo dla Członkostwa obejmuje dziedziny ustawodawstwa, które według Komisji wymagają dostosowań, w tym również te które zostały ujęte w *Raporcie Komisji Europejskiej nt. postępów Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej w roku 1999*.

⁸ Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC) został przyjęty przez Radę Ministrów 4 maja 1999 roku w oparciu o decyzję z 10 grudnia 1997 roku podjętą przez Komitet Integracji Europejskiej. Program ten wyznacza kierunek działań dostosowawczych i określa harmonogram ich realizacji w latach 1998 – 2002. Składa się z dwóch części: ogólnej, zawierającej opis celu programu, listę priorytetów dostosowawczych i ich syntetyczny opis, procedurę modyfikacji NPPC oraz sposób monitorowania jego realizacji oraz aneksów szczegółowych określających zakres prac i zadania, instytucje odpowiedzialne za ich realizację, a także źródła finansowania.

Programy, które będą realizować te cele mogą ubiegać się o dofinansowanie, przy czym jako priorytetowe zostały potraktowane następujące sektory:

- gospodarki ściekowej,
- wody pitnej,
- jakości powietrza,
- gospodarki odpadami.

Szczególnie mogą liczyć na zauważenie i dofinansowanie duże projekty, realizowane w dużych aglomeracjach, w których całościowy koszt nie będzie niższy niż 5 mln euro. Pomoc Unii Europejskiej w ramach ISPA może przyjąć jedną z form:

1. bezpośredniej pomocy bezzwrotnej,
2. pomocy zwrotnej,
3. dofinansowanie spłat odsetek kredytu,
4. fundusz gwarancyjny,
5. udział kapitałowy,
6. innej pomocy finansowej.

Wkład finansowy funduszu ISPA może, choć nie musi, stanowić 75% wartości projektu, liczonej jako wydatki publiczne, wydatki instytucji lub przedsiębiorstw, które mogą być liczone jako ekwiwalent jednostek publicznych (w wyjątkowych wypadkach można liczyć na dofinansowanie do 85%). Oznacza to, że polska strona musi się również liczyć z pewnymi nakładami na współfinansowanie projektu.

Biuro wykonawcze ISPA zostało umieszczone w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), nadzór nad biurem ma sprawować Minister Środowiska.

SAPARD

Program ten ma wesprzeć modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Jego celem jest rozwiązywanie problemów związanych z trwałym dostosowaniem sektora rolnego i obszarów wiejskich do członkostwa w Unii Europejskiej oraz pomoc we wdrażaniu dorobku prawnego Wspólnot (*acquis communautaire*) obejmującego te dziedziny.

Podział środków pomiędzy kraje kandydujące będzie dokonywany w oparciu o następujące kryteria:

1. liczbę ludności rolniczej,
2. powierzchnię użytków rolnych,
3. produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
4. specyficzną sytuację terytorialną.

W każdym województwie władze sejmików wytypowały pracowników urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za program SAPARD.

Stały przepływ informacji na temat tego programu, przekazywanych z Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do potencjalnych beneficjentów programu SAPARD (tj. gmin, rolników, firm) odbywa się poprzez urzędy marszałkowskie. Program SAPARD ma przyczynić się do wdrożenia osiągnięć unijnych w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityk z tym związanych, rozwiązać najważniejsze i specyficzne problemy w zakresie trwałego przystosowania sektora rolnego i obszarów wiejskich krajów kandydujących.

Pomoc dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich krajów kandydujących dotyczyć będzie jednego z następujących sektorów:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- poprawa przetwórstwa i dystrybucji artykułów rolnych i rybołówstwa,
- doskonalenie struktur kontroli jakości, kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej,
- metody produkcji rolniczej mające na celu ochronę środowiska naturalnego oraz zachowanie krajobrazu wiejskiego,
- rozwój działalności gospodarczej zapewniającej różnicowanie działalności i alternatywne źródła dochodu,
- poprawa struktury agrarnej i scalanie gruntów,
- szkolenia zawodowe,
- gospodarka wodna w rolnictwie,
- leśnictwo — wraz z zalesianiem użytków rolnych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing drewna,
- pomoc doradcza, w tym ekspertyzy wspierające przygotowanie i monitoring programu oraz kampanie informacyjne.

W ramach programu SAPARD wkład ze strony Wspólnoty może stanowić do 75% całkowitej sumy zakwalifikowanych wydatków publicznych. Dla inwestycji generujących przychody, pomoc publiczna nie może przekroczyć 50% całkowitej sumy zakwalifikowanych wydatków, z czego wkład Unii Europejskiej może wynosić do 75%.

Istnieje bardzo duża szansa, że środki z programu SAPARD będą dostępne dla rolników już w drugiej połowie 2002 roku. Pierwszy etap kontroli dokonanej przez Komisję Europejską w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wykazał, że wszystkie instytucje, które będą wdrażały program SAPARD są dobrze przygotowane do pełnienia tej funkcji. W styczniu 2002 r. planowany jest drugi etap kontroli. Jeżeli i tutaj wyniki będą pozytywne, wówczas można się spodziewać, że w drugiej połowie 2002 r. środki z programu SAPARD będą dostępne dla gospodarstw indywidualnych⁹.

Z programu SAPARD Polska otrzyma rocznie 170 mln euro. Środki z 2000 r. nie wykorzystane będą mogły być wykorzystane co najmniej do końca 2002 roku, zaś środki z 2001 roku w latach 2002 – 2003. Z programu SAPARD najwięcej pieniędzy trafi w Polsce na dostosowanie do unijnych standardów i wymogów:

- marketingu zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego i przemysłu rybnego (38%),
- na infrastrukturę wiejską (28%),
- inwestycje w gospodarstwach rolnych (18%),
- różnicowanie działalności rolników zapewniające alternatywne źródła dochodów (12%).

Jedynym problemem, który pojawia się już teraz, a który jednak wydaje się być istotnym, jest brak umiejętności w opracowywaniu planów przez rolników, stanowiących podstawę przyznawania środków finansowych z Unii Europejskiej. Przeróżający jest także poziom świadomości na wsi dotyczący „Wspólnoty” jako całości oraz perspektyw jakie się wiążą z naszym przyszłym członkostwem. Jeśli nie ulegnie to zmianie, trudno oczekiwać wykorzystania tychże środków.

Unia Europejska jest stowarzyszeniem państw. Instytucjonalne interesy poszczególnych członków są zabezpieczane przez przedstawicieli w Radzie Europy. Dotąd interesy

⁹ Szerzej na ten temat patrz wypowiedź dla PAP Antoniego Radzewicza: *Już w drugiej połowie 2002 r. rolnicy otrzymają środki z SAPARD*, <http://euro.pap.com.pl>

władz lokalnych i regionalnych były formalnie dyskutowane na forum Komitetu Regionów, tj. instytucji konsultacyjnej Unii Europejskiej. Jest więc niezbędne, aby te szczeble samorządu zostały włączone jak najszybciej do procesu integracyjnego. Chodzi tu nie tylko o szybki przepływ informacji od władz centralnych do lokalnych i regionalnych, ale o włączenie się organizacji lokalnych i regionalnych do procesów decyzyjnych i prezentacja swoich interesów jeszcze na etapie przedakcesyjnym.

Kompetentna reprezentacja interesów władz lokalnych i regionalnych na szczeblu centralnym i europejskim wymaga ustawicznej, dobrej pracy przygotowawczej, której zadania priorytetowe, cele i metody zastosowane po to, by uzyskać głos w procesie decyzyjnym muszą być jasno określone. W tym celu organizacje władz lokalnych i regionalnych powinny ustanowić i wzmacniać kontakty z władzami centralnymi. Wszystkie programy pomocowe mają na celu znoszenie różnic istniejących pomiędzy poszczególnymi państwami i ich regionami, niejednokrotnie o charakterze peryferyjnym. Ma to na celu z kolei tworzyć „nową Europę”, gdzie wszystkie władze terytorialne i ich przedstawiciele wzajemnie mają szanować swoje potrzeby i interesy i połączyć siły w celu ustanowienia nowych struktur dla dobra wszystkich obywateli Europy.