

Uwarunkowania efektywnego wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce

Dominika Bielecka

W artykule podjęto próbę wyróżnienia podstawowych czynników mających wpływ na efektywną absorpcję funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Autorka systematyzuje zarówno na wewnętrzne, jak i zewnętrzne w stosunku do przyjętego modelu wdrażania pomoce unijne, analizując doświadczenia kilku państw mających dostęp do funduszy strukturalnych już od połowy lat 80., koncentrując się na okresie implementacyjnym 1994-1999. Podjęta została również próba wskazania słabych i silnych stron podmiotów zaangażowanych w implementację funduszy pomocowych oraz wyróżnienia szans i zagrożeń mogących wpłynąć na efektywne ich wykorzystanie przez Polskę.

Implementacja pomocy finansowej przyznawanej w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej¹ jest bardzo poważnym wyzwaniem dla państwa, które ma szansę z niej skorzystać. Prawidłowa absorpcja tych środków może stymulować lub stanowić istotną podporę regionalnego rozwoju gospodarczego, czego dowodzi chociażby przypadek Irlandii. W związku z tym warto zadać sobie pytanie, co wpływa na skuteczność wykorzystywania środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz jak proces ten może przebiegać w Polsce.

Artykuł bazuje na stwierdzeniu, że nie istnieje jeden, uniwersalny dla wszystkich krajów sposób organizacji implementacji funduszy strukturalnych gwarantujący wysoki poziom efektywności ich wykorzystania. Niemniej jednak można wyróżnić pewne czynniki zarówno wewnętrzne, bezpośrednio związane z systemem wdrażania, jak i zewnętrzne, pochodzące z otoczenia, w jakim fundusze są implementowane, które mogą oddziaływać pozytywnie lub negatywnie na tą efektywność.

W literaturze przedmiotu oraz w licznych raportach przygotowywanych przez unijnych ekspertów niejednokrotnie podejmowano już próby analiz możliwości efektywnego wykorzystania środków funduszy. W przypadku szacowania możliwości absorpcji funduszy przez Polskę autorzy koncentrowali się przede wszystkim na krytycznej analizie sprawności polskiej administracji zaangażowanej w proces implementacji². Jednak na sukces lub porażkę efektywnego wykorzystania przydzielonych Polsce środków wpływ mieć będzie nie tylko działanie poszczególnych instytucji, lecz znacznie szerszy kontekst polityczno-społeczny.

Kluczowe czynniki sukcesu i główne bariery efektywnej implementacji funduszy strukturalnych

Prowadząc rozważania na temat scenariuszy wykorzystania przez Polskę unijnych środków pomocowych, należy rozpocząć od przyjrzenia się doświadczeniom państw mających dostęp do finansowych instrumentów polityki regionalnej UE już od kilkunastu lat. Na początku trzeba jednak uściślić definicję efektywnej absorpcji. Autorka pojęcia tego używa w kontekście dwuaspektowym – z jednej strony efektywność taka wyrażona jest stopniem osiągnięcia zakładanych celów polityk prorozwojowych współfinansowanych z środków pomocowych, a z drugiej dotyczy poziomu wykorzystanych środków finansowych w stosunku do ich ogólnej sumy przyznanej danemu państwu. Jedynie takie rozumienie tego pojęcia daje pełny obraz możliwości, jakie stwarza fakt bycia podmiotem polityki regionalnej UE, i zapewnia zarówno jakościowe, jak i ilościowe ujęcie problemu.

Sposób zorganizowania systemu absorpcji funduszy strukturalnych ma fundamentalne znaczenie dla efektywności wykorzystania pomocy. Można wyróżnić kilka strategicznie ważnych elementów wdrażania funduszy, mających kluczowe znaczenia dla ich efektywnej absorpcji. Ważne jest przede wszystkim dokonanie odpowiedniej identyfikacji celów i adresatów pomocy oraz właściwe oszacowanie ewentualnego zapotrzebowania na środki pomocowe na etapie programowania, a także sprawne prowadzenie koordynacji działań związanych z bezpośrednią realizacją ustalonych programów. Z doświadczeń państw, dla których dostępne były środki funduszy strukturalnych w ramach Celu 1 w poprzednim okresie budżetowym, wynika, że znaczna część czynników wpływających na efektywną absorpcję tych środków dotyczyła właśnie pierwszej fazy procesu pozyskiwania funduszy, a więc fazy programowania.

Celem programowania jest skoncentrowanie wysiłków państw na stabilnych wieloletnich planach rozwojowych, które prowadzą do osiągnięcia konkretnych efektów w perspektywie średnio- i długookresowej. Zmusza to państwa korzystające z funduszy pomocowych do zbudowania pewnej strategii, opartej z jednej strony na analizie warunków społeczno-ekonomicznych, a z drugiej na zapewnieniu kompatybilności z głównymi kierunkami polityki regionalnej ustalonej przez Unię Europejską. W związku z tym państwa członkowskie są zobligowane do opracowania kilku dokumentów, na bazie których przyznawana jest im pewna pula środków finansowych do wykorzystania.

W procesie programowania w każdym kraju powstaje Narodowy Plan Rozwoju, czyli strategiczny plan rozwoju poszczególnych państw przedstawiony Komisji Europejskiej w celu przeprowadzenia jego analizy pod kątem potrzeb i celów, zgodności danych, oczekiwań i kosztów wspierania. (Ustawa z dn. 20.04.2004, art.6) Powinien on zawierać m.in.: analizę warunków ekonomicznych i społecznych, orientacyjne cele wykorzystania środków funduszy strukturalnych, działania, jakie należy podjąć w celu osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i harmonijnego rozwoju regionalnego. Na bazie tego dokumentu opracowywane są Wspólnotowe Ramy Wsparcia – dokument, będący wynikiem kompromisu zawartego pomiędzy Komisją Europejską a władzami państwa ubie-

gającego się o pomoc. Znajdują się w nim: analiza sytuacji w świetle celów polityki regionalnej, strategia rozwoju, priorytety i główne cele zakładanych działań, ocenę wstępną (ex ante), orientacyjne źródła finansowania i współfinansowania, analizę warunków realizacyjnych, prowadzenia monitoringu i oceny. Na bazie tego dokumentu powstają Programy Operacyjne (horyzontalne, regionalne, zintegrowane, sektorowe lub programowe), a więc szczegółowo rozpisane działania, mające przyczynić się do realizacji ustalonej strategii. Proces programowania jest kluczowym elementem w procesie efektywnego wykorzystania środków z funduszy.

Drugim istotnym czynnikiem mogącym zaważyć na efektywnej absorpcji tych funduszy jest sprawne działanie administracji bezpośrednio zaangażowanej w proces implementacji. Jak wspomniano w pierwszej części artykułu, każde państwo członkowskie ma prawo dowolnego zorganizowania systemu implementacji środków pomocowych pochodzących z Unii. System taki opiera się na wewnętrznej strukturze administracji centralnej, regionalnej i lokalnej poszczególnych krajów, stąd różnią się one między sobą m.in. ilością i kompleksowością nowopowstałych instytucji (mogą to być komórki już istniejących instytucji lub zupełnie samodzielne jednostki) czy podziałem i zakresem kompetencji im powierzanych.

Duże znaczenie ma także sposób funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za monitoring implementacji funduszy pomocowych, gdyż na podstawie ich zaleceń podejmowane są decyzje dotyczące ewentualnych realokacji środków pomiędzy poszczególnymi komponentami programów.

Obok rozwiązań instytucjonalnych ogromne znaczenie ma również poziom przygotowania i kompetentności pracowników tego systemu na wszystkich trzech poziomach. Od ich sprawności zależy np. czas i prawidłowość przygotowywania niezbędnych do składania przez beneficjentów dokumentów, jakość pomocy oferowanej potencjalnym beneficjentom, ocena i akceptacja przygotowywanych projektów, a także monitorowanie ich wdrażania. Również w tym przypadku występują znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami korzystającymi z pomocy w ramach polityki regionalnej. Po części wynikają one z jej przygotowania (systemu rekrutacji, szkoleń, wcześniejszego doświadczenia w nadzorowaniu realizacji podobnych projektów itp.), a po części mogą być wynikiem ogólnego systemu norm i wartości dotyczących stylu pracy, wynikających z kultury danego społeczeństwa³.

Oprócz czynników bezpośrednio związanych systemem implementacji założeń wspólnotowej polityki regionalnej, duże znaczenie mają również czynniki wynikające z otoczenia gospodarczego, politycznego oraz prawnoinstytucjonalnego. Zmiany strukturalne w gospodarce mogą powodować, że wcześniej istniejące bariery rozwoju znikną, a pojawią się zupełnie nowe, nieprzewidziane w zatwierdzonych Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Podobna sytuacja może wystąpić w przypadku szybkiego wzrostu gospodarczego danego regionu, który zmieni priorytety lub hierarchię priorytetów stawianych w Podstawach.

Niezmiernie ważne jest także otoczenie instytucjonalno-prawne, które może okazać się kluczowe dla wykorzystania pomocy przez beneficjentów. Na przy-

kład niedostateczne przygotowanie przepisów związanych z udzielaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom może całkowicie sparaliżować realizację programów adresowanych do sektora MSP. Podobne utrudnienia mogą powstawać przy nieprawidłowym funkcjonowaniu instytucji, z którymi współpraca przy realizacji danego projektu jest niezbędna (np. instytucje wydające pozwolenia na budowę, samorzady lokalne przygotowujące plany rozwoju przestrzennego itp.).

Hiszpania, Włochy, Irlandia i Grecja – doświadczenia poprzedniego okresu budżetowego

Spośród krajów całkowicie lub częściowo objętych Celem 1 wspólnotowej polityki regionalnej, a więc regionów o poziomie PKB per capita niższym niż 75% średniej UE, do analizy zostały wybrane raporty oceny wdrażania funduszy pomocowych UE ex post za okres 1994-99 czterech państw. Dwa z nich: Irlandia i Hiszpania w opinii ekspertów sprawnie przeprowadziły implementację przyznanych im funduszy, natomiast Grecja i południowe regiony Włoch nie do końca poradziły sobie z tym zadaniem. Analiza taka pozwoli przyrzeć się konkretnym przyczynom sukcesów i porażek, które wpływały na proces realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej w tych czterech państwach.

Hiszpania, jako jeden z krajów przyjętych do Unii Europejskiej w latach osiemdziesiątych, nie posiadała dużego doświadczenia w prowadzeniu spójnej polityki prorozwojowej ze względu na krótki okres funkcjonowania systemu demokratycznego w tym państwie⁴. Nie dziwi więc, że napotkała wiele trudności właśnie w tej fazie. Brak doświadczenia w tworzeniu strategii, programowaniu i przygotowywaniu dokumentów wymaganych przez Komisję Europejską skutkowało opracowaniem programów niemożliwych do zrealizowania lub zbyt złożonych, co w znacznej mierze utrudniało ich wdrożenie i wymagało wprowadzania zmian. Podkreślany był również brak wyraźnej kompatybilności pomiędzy niektórymi programami, co de facto eliminowało możliwości wytwarzania się pozytywnych efektów synergii, powstającemu dzięki ich wzajemnemu wspieraniu się i uzupełnianiu. Inną przyczyną problemów przy realizacji programów był nieadekwatny do rzeczywistych potrzeb podział środków finansowych pomiędzy określone programy w fazie planowania.

Jednak nie tylko błędy na etapie programowania wymuszały konieczność wprowadzania zmian w programach; wymagało tego również zaistnienie nieprzewidzianych zmian w otoczeniu (znacznie szybszy niż zaplanowany wzrost gospodarczy, szybki wzrost zatrudnienia). Należy zwrócić uwagę na przynajmniej dwa skutki uboczne bezpośrednio wynikające z wprowadzania zmian w poszczególnych programach. Po pierwsze, każda zmiana programu wymaga udzielenia zgody Komisji Europejskiej w drodze nie tyle skomplikowanej, lecz czasochłonnej procedury, co znacznie ograniczyło okres przeznaczony na przygotowywanie dokumentów przez potencjalnych beneficjentów. Ponadto wprowadzaniu modyfikacji towarzyszył chaos informacyjny, dezorientujący zainteresowane strony. Skutki miały więc charakter ilościowy i jakościowy, gdyż część z beneficjentów zrezygnowała z występowania o środki lub decydowała się na realizację mniej-

szych, mniej skomplikowanych, ale jednocześnie przynoszących mniejsze korzyści projektów.

Innymi działaniami podejmowanymi przez władze w celu lepszego dostosowania pomocy do rzeczywistych potrzeb była (do pewnego stopnia) niewymagająca informowania Komisji Europejskiej realokacja środków pomiędzy poszczególnymi podprogramami. W przypadku Hiszpanii realokacja ta w dużej mierze skoncentrowana była na przesuwanie środków w sposób nieprzemysłany i nieoprzemyślany badaniami nad rzeczywistymi potrzebami społeczeństwa i gospodarki w tamtym okresie.

Wśród czynników negatywnie oddziałujących na efektywne wykorzystanie pomocy wymienić należy słabość (spowodowaną w przeważającej mierze brakiem doświadczenia) instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie ewaluacji (ex ante, mid term) oraz monitoringu. Nieprecyzyjne opracowanie metod i narzędzi oceny i kontroli skutkowało brakiem rzetelnych informacji o skuteczności opracowanych programów i uniemożliwiało wzmocnienie najbardziej efektywnych, odpowiadających na rzeczywiste potrzeby komponentów poszczególnych programów. Skrytykować można również brak oficjalnych przedstawicieli niektórych grup społecznych i gospodarczych Komitetach Monitorujących programy, co znacznie obniżało specjalizację tych Komitetów.

Inną, w tym przypadku niezależną przyczyną negatywnie wpływającą na efektywną absorpcję środków pomocowych były opóźnienia Komisji Europejskiej w zatwierdzaniu programów, które dla okresu 1994-1999 miały miejsce dopiero pod koniec 1994 roku. Powodowały one przede wszystkim natężenie prac pod koniec okresu, narastanie presji na opracowywanie projektów w krótkim czasie, a także ograniczały możliwości rewizji i lepszego dostosowania programów do rzeczywistych potrzeb hiszpańskich regionów.

Kluczowych czynników sukcesu w efektywnym wykorzystaniu funduszy strukturalnych w przypadku Hiszpanii należałoby szukać wśród czynników związanych z etapem realizacji programów. Najważniejszym z nich jest wspomniany już wyżej system terytorialnej organizacji kraju podzielonego administracyjnie na 17 autonomii. Duży stopień decentralizacji polityki regionalnej oraz poparta wieloletnim doświadczeniem sprawna współpraca pomiędzy władzami szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego wspierały wymianę doświadczeń przy implementacji programów i łagodziły skutki prowadzenia rewizji i modyfikacji programów lub realokacji środków. Wykwalifikowana kadra, dobrze orientująca się w infrastrukturze i społeczno-ekonomicznych uwarunkowaniach poszczególnych regionów, efektywnie wdrażała współfinansowane przez unijny budżet programy. Hiszpania miała więc, w porównaniu z innymi państwami, stosunkowo ułatwione dostosowanie struktur i kadr zarządzających programami rozwoju w poszczególnych regionach. Implementacja wspierana była również przez progresywne wprowadzanie technik informacyjnych w instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami.

Analizując czynniki sukcesu efektywnego wdrażania funduszy w przypadku Hiszpanii, nie sposób nie podkreślić wysokiego stopienia integracji Programów

Operacyjnych z innymi politykami podejmowanymi przez rząd ówczesnego premiera Aznara. Na przykład bezsprzeczne powodzenie Programu Zwiększania Zatrudnienia było możliwe dzięki jego wzmocnieniu szeroko zakrojonymi, dodatkowymi działaniami polityki krajowej oraz zmianami ustawowymi, ukierunkowanymi na uelastycznienie przepisów regulujących funkcjonowanie rynku pracy. Wprowadzone reformy umożliwiły m.in. zawieranie umów na czas określony, co skłoniło przedsiębiorców do zatrudniania większej ilości osób, które z kolei mogły korzystać z różnorodnych kursów i szkoleń finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Nieco inne doświadczenia z implementacji funduszy strukturalnych wyniosły Włochy. Należy podkreślić, że jedynie południowa część terytorium tego państwa została zakwalifikowana do obszarów mogących korzystać ze wsparcia funduszy strukturalnych w ramach Celu 1. Można stwierdzić, że bariery efektywnego wykorzystania środków pomocowych były zbliżone do analizowanych już niejednokrotnie w literaturze, specyficznych dla tego regionu cech hamujących rozwój społeczno-gospodarczego. Autorzy winę przypisują przede wszystkim czynnikom kulturowym, odpowiedzialnym za niewydolność i spaczenie otoczenia instytucjonalnego oraz nieistnienie społeczeństwa obywatelskiego (Putnam 1993: 107-116). Z faktu niskiej jakości kapitału społecznego wynika szereg negatywnych dla rozwoju gospodarczego skutków, tj. wysoki poziom korupcji, niski poziom zaufania społecznego (Donolo 2001: 43-55). Cechy te przyczyniły się do zaprzepaszczenia olbrzymich transferów finansowych w ramach wieloletniej nadzwyczajnej interwencji rządu włoskiego w regionie Mezzogiorno. Sam system transferów budżetowych osłabił przedsiębiorczość społeczności lokalnych i wzmocnił ich postawy roszczeniowe w stosunku do państwa. Taki charakter południowych regionów Włoch z pewnością nie mógł pozytywnie wpływać na efektywną absorpcję przyznanych im funduszy i należał do głównych przeszkód dla odpowiedniego zaplanowania i implementacji prorozwojowej pomocy unijnej. Sami Włosi przyznali się do braku sprawnej kadry zaangażowanej w realizację poszczególnych programów, zdolnej do działania w oparciu o strategiczną wizję (Ex Post Evaluation...: 125). Fakt ten powodował również występowanie dużych problemów przy realizacji projektów innowacyjnych, wymagających pewnych nierutynowych działań i decyzji. Stąd stosunkowo mało zrealizowanych projektów wspierających postęp techniczny i rozwój społeczeństwa informatycznego (np. projektów z zakresu rozwoju nowoczesnych technik informacyjnych).

Niesprawnie funkcjonującą administrację regionalną obwiniać również można za nieposiadanie konkretnych strategii rozwoju, czego wynikiem był brak przemyślanych czy nawet opracowanych wcześniej (jak to było w przypadku Irlandii) prorozwojowych projektów gotowych do realizacji w momencie pojawienia się źródeł finansowania.

Należy podkreślić również złe funkcjonowanie systemu monitoringu, spowodowane po części brakiem doświadczenia, po części bardzo wysokim stopniem rotacji pracowników instytucji związanych z implementacją programów.

Negatywny wpływ miała również zawilość nowych, nieodpowiednio opracowanych, często nieprzystających do rzeczywistości i niesprawdzonych w praktyce przepisów prawnych dotyczących wdrażania projektów – szczególnie w przypadku projektów innowacyjnych. Powodowało to ich zastępowanie projektami rutynowymi. Przykładem nieodpowiedniego opracowania przepisów może być wymóg zbyt wysokiego wkładu własnego w programach dla sektora turystycznego, który spowodował wycofanie z realizacji zatwierdzonych już wcześniej projektów firm mających problemy z ich współfinansowaniem⁵. Dopiero uchwalenie specjalnego rozporządzenia (nr 488) ułatwiło dostęp do funduszy dla małych i średnich firm.

Podobnie jak w przypadku Hiszpanii opóźnienia we wdrażaniu programów powodowały konieczność opracowywania nowych projektów o krótszych okresach implementacji, stąd na obszarach objętych Celem 1 we Włoszech realizowana była duża ilość małych projektów, o znacznie mniejszym zakresie rezultatów, niż byłoby to możliwe w przypadku terminowego ich rozpoczęcia.

Do czynników sukcesu natomiast można zaliczyć utworzenie komórek wyspecjalizowanych we wdrażaniu programów wspólnotowych na poziomie regionalnym oraz indywidualne zaangażowanie w pracę i poczucie odpowiedzialności osób zatrudnionych w tych komórkach.

Szeroko zakrojona akcja informacyjna oraz jasne przedstawienie korzyści ekonomicznych potencjalnych beneficjentów zwiększyło ilość składanych wniosków o współfinansowanie projektów.

Bardzo pouczające są doświadczenia Grecji, która w analizowanym okresie najmniej efektywnie wykorzystywała środki pomocowe Unii Europejskiej. W Grecji funkcjonuje centralistyczny system administracji publicznej, wzorowany na systemie francuskim. Charakteryzuje się on znaczącym skupieniem decyzji i finansów na szczeblu rządowym oraz tradycyjnie słabymi instytucjami samorządów lokalnych (Grosse 2000: 65). Również wykorzystywanie pieniędzy pochodzących z funduszy strukturalnych było tak naprawdę zadaniem najwyższych szczebli władz krajowych. Ponadto silny centralizm hamuje rozwój samorządności lokalnej, oddolnych inicjatyw podejmowanych przez obywateli, co w znacznym stopniu utrudniło implementację środków pochodzących z Unii Europejskiej. Władze samorządowe regionów praktycznie nie prowadzą samodzielnej działalności w sferze finansów i właściwie poza ograniczonymi środkami własnymi, niezbędnymi im do normalnego funkcjonowania, zdecydowana większość pieniędzy (zarówno dotacji, jak i środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej) jest przekazywana im przez administrację rządową. W wyniku przeciążenia obowiązkami szczebla centralnego, słabe i niedoposażone instytucje odpowiedzialne za wdrażanie powodowały znaczne opóźnienia, a w niektórych przypadkach były powodem zaniechania realizacji nawet prawidłowo opracowanych projektów. Za zdecydowanie negatywne należy uznać również nieprawidłowe koordynowanie wdrażania programów, wynikające z braku wystarczającej ilości kompetentnej kadry.

Brak odpowiednich narzędzi ewaluacji i klasyfikacji projektów według określonych kryteriów (np. funkcjonalność, zgodność z celami, wykonalność etc.)

powodował zatwierdzenie nieodpowiednich projektów, których realizacja była wielokrotnie wstrzymywana. Nieprawidłowo zaprojektowane zostały także przepisy dotyczące monitoringu i wdrażania projektów, które przez to nie spełniały swoich funkcji kontrolnych i informacyjnych dla podejmowanie decyzji o ewentualnych realokacjach. Odsunięcie władz lokalnych od procesu programowania spowodowało nieracjonalną dystrybucję funduszy, której wynikiem była nieprzeemyślana i chaotyczna realokacja środków (np. z Programu Operacyjnego Edukacja i szkolenia do Programu Operacyjnego Ustawiczne szkolenia i promocja zatrudnienia).

Jedną z najpoważniejszych przyczyn nieefektywności implementacji funduszy były poważne luki w przepisach prawnych uniemożliwiające lub utrudniające realizację projektów. Władze próbowały ratować się tworzeniem nowych przepisów, regulaminów i podejmowaniem decyzji ad hoc, co potęgowało chaos informacyjny. Spóźnione były również próby zmian rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, które zazwyczaj wymagają długiego okresu dostosowywania się do nowych przepisów, zanim staną się wydajne.

Duże znaczenie miało również niewielkie doświadczenie administracji i beneficjentów Grecji w kwestiach związanych z ochroną środowiska, na którą Unia Europejska wyasygnowała znaczną część funduszy. Niespełnienie warunków z zakresu ochrony środowiska przez potencjalnych beneficjentów lub nieumiejętność opracowania studiów oddziaływania na środowisko były przyczyną odrzucenia wielu projektów.

Sukces niektórych projektów można przypisać powołaniu do życia nowych, specjalnych organów, które przejęły przygotowanie i wdrażanie dużych projektów (np. przy budowie metra w Atenach). Pozytywnie należy ocenić także podjęcie próby poprawienia jakości funkcjonowania administracji poprzez wprowadzenie zmian w przepisach prawnych (np. ustawa o zamówieniach publicznych) oraz wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych (np. ustawa 2503/97 cedująca część kompetencji związanych z wdrażaniem programów ze szczebla centralnego na regionalny). Działania te jednak nie były w stanie zneutralizować oddziaływania wcześniej opisanych czynników negatywnych.

Na czym polegał sukces Irlandii w wykorzystaniu funduszy pomocowych? Gdzie szukać należy kluczowych przyczyn sukcesu? Wydaje się, że na sukces Irlandii wpłynęło wiele czynników, które współdziałając, zaowocowały wytworzeniem efektu synergii.

Pierwszym z elementów, które składają się na ten sukces, bez wątpienia jest odpowiedniość programów, które opracowywane były na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji ekonomiczno-społecznych. W prace nad Wspólnotowymi Ramami Wsparcia zaangażowany był zespół przeprowadzający niezależną ewaluację ex ante oraz komórki, departamenty i agencje opracowujące już wcześniej wieloletnie programy rozwoju dla Irlandii. Powołano wewnętrzne jednostki, którym wytłumaczone zostały techniki, istotność i korzyści płynące z odpowiednio prowadzonej ewaluacji. Zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania funduszy prowadzone były szeroko zakrojone konsultacje z partnerami społecznymi.

nymi, które przyczyniły się do zbudowania silnej strategii. Natomiast sprawny proces ewaluacji w połowie okresu implementacji (Mid-Term Review) pozwolił na odpowiednią realokację środków (Ex Post Evaluation...: 126-133).

Niezaprzeczalnym czynnikiem składającym się na powodzenie funduszy, czego efektem był wzrost poziomu PKB szacowany o 2,5 % powyżej wartości, jakie osiągnięto by bez wsparcia Unii Europejskiej⁶, było ustalenie odpowiednich celów rzeczywiście wpływających na rozwój społeczno-ekonomiczny Irlandii. Cele te koncentrowały się (podobnie jak w Hiszpanii) na rozwoju zasobów ludzkich: szerzeniu wiedzy i umiejętności, reintegracji osób bezrobotnych z rynkiem pracy oraz rozwoju infrastruktury wspierającej rozwój regionalny. Jedynie w przypadku 2., z 9. programów operacyjnych rozdysponowanie środków zostało ocenione jako nie do końca odpowiadające postawionym w danym programie celom.

Duży wpływ miały również reformy organizacyjno-instytucjonalne, które – w odróżnieniu od Grecji – Irlandia przeprowadziła jeszcze podczas korzystania ze środków przyznanych w ramach pierwszego pakietu Delorsa (lata 1989-93).

Podobnie jak w przypadku Hiszpanii efektywne wykorzystanie funduszy wspierane było innymi komparatywnymi, prorozwojowymi politykami rządu.

Sprawnie przeprowadzane były zmiany (np. w priorytetach poszczególnych programów) dyktowane społecznymi i ekonomicznymi zmianami, jakie zaszły w analizowanym okresie w Irlandii. Wynikało to głównie z opisywanego już wcześniej sprawnego monitoringu programów i dogłębnych analiz, dzięki którym środki były przenoszone z obszarów, gdzie występowały problemy z implementacją, do obszarów, których strategiczne znaczenie rosło. Jasno sprecyzowane były również wymagania w stosunku do beneficjentów oraz procedury wyboru projektów.

O ile w przypadku Grecji scentralizowany charakter administracji wymieniany był wśród czynników negatywnych, to – co ciekawe – w przypadku Irlandii silnie scentralizowany system administracji terenowej, skonstruowany na wzór brytyjski, może zdecydowanie zostać uznany za czynnik sukcesu. Podstawową rolę w absorpcji środków Unii Europejskiej odgrywa Ministerstwo Finansów, czyli resort przygotowujący budżet państwa, prowadzący politykę makroekonomiczną i przemysłową oraz odpowiedzialny za planowanie polityki rozwoju gospodarczego. To również w jego sprawnym działaniu jego należałoby doszukiwać się źródeł irlandzkiego sukcesu.

Bez wątplenia silną stroną procesu implementacji był system zarządzania, oparty na jasnym podziale kompetencji i wparty odpowiednimi narzędziami kontroli. W ramach tego systemu przewidziane były regularne spotkania przedstawicieli władz krajowych, osób zaangażowanych w implementację oraz przedstawicieli potencjalnych beneficjentów.

Właściwie o nieefektywności wykorzystania środków w przypadku Irlandii można mówić jedynie w przypadku niesprawności przy realizowaniu wielkich projektów lub tzw. projektów sztandarowych, jak na przykład Tunel w Dublinie czy Narodowe Centrum Konferencji. Nieefektywność w przypadku tych projek-

tów wynikała z kompilacji opóźnień w planowaniu, braku konsensusu na realizację pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi, prywatnymi i organizacjami społecznymi oraz ogólnych trudności związanych z realizacją projektów o dużej skali (Ex Post Evaluation...: 28).

Wnioski dla Polski

Proces implementacji funduszy strukturalnych w Polsce trwa już kilka miesięcy i można zadać sobie pytanie, jakie wnioski, w świetle doświadczeń innych krajów, powinni wyciągnąć polscy aktorzy zaangażowani w proces wdrażania funduszy. Które z czynników sukcesu i porażek innych państw mogą dotyczyć procesu absorpcji funduszy w naszym kraju?

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na efektywność implementacji funduszy strukturalnych jest wypracowanie pewnych mechanizmów i struktur, w oparciu o które możliwa jest ich sprawna absorpcja i osiągnięcie zakładanych celów.

Organizacja implementacji funduszy strukturalnych Irlandii jest de facto oparta na procesie ciągłego uczenia się, którego głównym filarem jest odpowiednio skonstruowany monitoring wdrażanych programów i analiza zmian zachodzących w otoczeniu, tak aby szybko dostosowywać się do tych zmian i zagwarantować podejmowanie jak najtrafniejszych decyzji. Dotyczy to zarówno zmian, jakie podejmowane są w trakcie trwania danego okresu, jak i wykorzystywania doświadczeń do zwiększenia adekwatności programów opracowywanych na kolejny okres. Jako przykład można podać wykrytą podczas kontroli w połowie okresu 1994-99 słabość strategii planowania przestrzennego. Wnioski wyciągnięte z kontroli stały się bazą Nowej Strategii Przestrzennej, która jest częścią obecnie realizowanego Narodowego Planu Rozwoju.

W rzeczywistości Polska ma już za sobą fazę programowania na lata 2004-2006. Narodowy Plan Rozwoju opracowywany był przy udziale Urzędów Wojewódzkich odpowiedzialnych za przygotowanie regionalnych strategii rozwoju. W różnego rodzaju artykułach i publikacjach często podnoszona była krytyka tych dokumentów, którą argumentowano brakiem kompetencji osób zaangażowanych w przygotowywanie takich strategii. Należy jednak podkreślić, że obecnie realizowany Narodowy Plan Rozwoju dotyczy perspektywy jeszcze tylko półtora roku. Obecnie trwają intensywne prace nad nową strategią na lata 2007-2013, w których wysokość dostępnej pomocy będzie znacznie wyższa od tej przyznanej na okres 2004-2006. Można więc się spodziewać, że do jej opracowania zostaną wykorzystane doświadczenia pracowników administracji wojewódzkich zdobyte w obecnym okresie. Dobrze rokuje także fakt, iż na szeroką skalę prowadzone są konsultacje społeczne, które z pewnością przyczynią się do opracowania bardziej dopasowanej do realiów strategii rozwoju polskiej gospodarki⁷. Odpowiednie zdiagnozowanie problemów i zaproponowanie stosownych rozwiązań (popartych doświadczeniem z bieżącego okresu) stanowi bowiem kluczowy czynnik sukcesu dla efektywnego wykorzystania znacznie większej puli funduszy strukturalnych przyznanej Polsce w przyszłym budżecie UE.

Można by zastanowić się, jak do absorpcji funduszy przygotowani są sami beneficjenci. Prowadzone w samorządach polskich badania pokazały, że strategie rozwoju lokalnego gminy przygotowały bez większego zaangażowania lub zlecając opracowanie ich firmom zewnętrznym, traktując ten dokument jedynie jako dokument sztamkowy, element niezbędny do skorzystania z środków unijnych, a nie jako kompleksowe ujęcie problemów i szans związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym danego obszaru⁸.

Mimo wszystko należy pamiętać, że dzięki pomocy przedakcesyjnej, z której strona polska mogła korzystać jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, możliwe było zdobycie cennego doświadczenia, np. przy opracowywaniu dokumentów niezbędnych do uzyskania pomocy, prowadzeniu sprawozdawczości z realizacji projektów, a przede wszystkim beneficjenci mieli możliwość wypróbowania swoich sił na projektach o znacznie mniejszych wartościach i zakresach. Wyróżnia nas to od krajów „starej” Unii, które takiej szansy nigdy nie miały. Miejmy nadzieję, że wysoki poziom przedsiębiorczości i zaradności, jakim charakteryzuje się polski naród, przezwycięży negatywne skutki klientelizmu i niskiego poziomu społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Optymizmem może napawać fakt, że (według danych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) środki z funduszy przedakcesyjnych wykorzystane były w ponad 98%.

Do potencjalnych czynników polskiego sukcesu lub porażki należy zaliczyć stworzenie nowej struktury organizacyjnej dla potrzeb implementacji, pośredniczenia i zarządzania funduszami strukturalnymi. Istnienie takich osobnych komórek jest ważne ze względu na ich specjalizację. Obok szczebla rządowego, na którym powołano do życia nową strukturę organizacyjną przy Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, czyli Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, nowe komórki powstają także w instytucjach pełniących funkcje zarządzające (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury) i instytucji pośredniczących (Komitet Badań Naukowych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, urzędy wojewódzkie)⁹.

Organizacja instytucjonalna dokonuje się również na poziomie potencjalnych beneficjentów końcowych. Z wywiadów przeprowadzonych przez autorkę w czerwcu i lipcu 2004 r. na grupie gmin z województwa dolnośląskiego wynika, że ponad 80% wójtów zatrudniło lub wyznaczyło spośród zatrudnionych pracowników osobę, której powierzona została funkcja pozyskiwania środków pomocowych z UE. Podobne stanowiska i komórki tworzone są również w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Najpoważniejszą barierą efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych może okazać się niestabilność polityczna i wstrzymywanie podejmowania przez rząd niezbędnych dla stałego rozwoju społeczno-gospodarczego reform dotyczących np. systemu ubezpieczeń społecznych, zasad przyznawania zasiłków, obniżania podatków od osób prawnych. W przypadku polityki wobec rynku pracy nad aktywnymi przeważają instrumenty bierno-

Jak zostało to opisane w poprzedniej części artykułu, zarówno w przypadku Irlandii, jak i Hiszpanii pozytywne efekty korzystania z pomocy finansowej UE, wyrażone osiągnięciem założonych dla Programów Operacyjnych celów, wspierane były przez podejmowane przez władze polityki i działania rozwojowe, prowadzone niezależnie od funduszy strukturalnych, tj. odpowiedni system podatków bezpośrednich i korporacyjnych, reforma podatków i systemu opieki społecznej, rozwój Narodowej Strategii Przeciwko Ubóstwu (National Anti-Poverty Strategy) oraz Narodowym Planem Działań Na Rzecz Zatrudnienia (National Employment Action Plans), a przede wszystkim stabilna polityka makro-ekonomiczna prowadzona przez władze w tamtym okresie.

Bez zdecydowania się na podobne rozwiązania może okazać się, że zakładane efekty absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce nie będą wzmacniane lub, co gorsza, będą niwelowane skutkami prowadzenia błędnej polityki.

Podsumowanie

Jak pokazują przykłady państw, które miały dostęp do środków pomocowych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej, obok czynników bezpośrednio związanych z systemem wdrażania tej pomocy, występują także czynniki pośrednie. Nie istnieje jeden uniwersalny model implementacji, ale należy zwrócić uwagę na znaczenie dla sukcesu pewnych elementów, od których może zależeć sukces lub porażka wykorzystania funduszy strukturalnych. Co ciekawe, osiągnięcie celów może być determinowane przez czynniki zupełnie niezwiązane z przyjętym systemem implementacji. Na pozytywne oddziaływanie funduszy wpływają bowiem także przepisy prawne, sprawność instytucjonalna poszczególnych urzędów oraz ogólne zasady, wedle których funkcjonuje gospodarka i społeczeństwo danego państwa.

Celem strategicznym Polski jest jak najszybsze zmniejszenie dystansu, jaki dzieli jej poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego od poziomu osiągniętego przez kraje „starej” Unii, poprzez podejmowanie szeroko zakrojonych, przemysłowych i zaplanowanych działań. Rozwój ten może być wspierany przez instrumenty finansowe wspólnej polityki regionalnej, jakimi są fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Jednak dostęp do tych wielomiliardowych funduszy nie stanowi sam w sobie gwarancji sukcesu, co znakomicie obrazuje przypadek niewykorzystania zaistniałej szansy przez Grecję. Powodzenie w pewnym stopniu warunkuje szereg czynników zewnętrznych w stosunku do państwa-beneficjenta, ale w głównej mierze ciężar odpowiedzialności za sukces lub porażkę spoczywa na krajowych aktorach i zależy od aktywności oraz zaangażowania społeczeństwa na wszystkich jego szczeblach, od mądrości elit rządzących na poziomie centralnym i wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Wiele zależy także od aktywności i sprawności potencjalnych końcowych beneficjentów pomocy i tego, czy będą oni w stanie wykorzystać dostępne wsparcie.

Wspieranie rozwoju nie polega na podejmowaniu oderwanych działań czy pojedynczych akcji. Jest to skomplikowany proces angażujący wiele zasobów, nie tylko finansowych, opierający się przede wszystkim na solidnie opracowanej

strategii, łączącej wszystkie dostępne środki. Fundusze pomocowe z Unii Europejskiej mogą stać się głównym filarem i katalizatorem rozwoju. Jednak należy zdać sobie sprawę, że same w sobie nie przyczynią się do znaczącej poprawy sytuacji. Ich implementacja musi być wsparta odpowiednimi działaniami i politykami rządu, które budować będą sprzyjający rozwojowi, dobry klimat prawno-ekonomiczny.

Najlepsze wyniki działań prorozwojowych współfinansowanych przez Unię osiągały państwa o przemyślanej strategii, nienastawione jedynie na wykorzystanie dostępnych środków, lecz na realizację rzetelnej strategii wzrostu gospodarczego przy użyciu funduszy UE.

Polska – w odróżnieniu od innych krajów „starej” Unii – miała możliwość skorzystania z doświadczeń państw, które od pewnego czasu otrzymują unijne środki pomocowe, i zdobyła praktyczne doświadczenia podczas wdrażania programów przedakcesyjnych. Czy skorzystaliśmy z tych doświadczeń, pokażą analizy, które Polska zobowiązana będzie przedstawić w raporcie ewaluacyjnym za okres 2004-2006. Miejmy nadzieję, że nasz kraj wyciągnie z nich wnioski i dokładnie przygotuje się do absorpcji środków przeznaczonych na kolejny, siedmioletni okres budżetowy, w którym Polska może otrzymać nawet do 11 mld euro.

Informacje o autorce

Mgr Dominika Bielecka – Centrum Studiów Europejskich WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
E-mail: doma@wspiz.edu.pl.

Przypisy

- ¹ Pojęcie polityki regionalnej w literaturze często jest stosowane zamiennie z polityką strukturalną. Por. Ciepielewska, Jahns, 2004, s. 285 oraz J. Szlachta, 2000, s. 27-42
- ² Por. T. Grosse 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo ISP
- ³ Jest to zagadnienie coraz częściej podejmowane przez przedstawicieli tzw. nowego instytucjonalizmu. Np. R. Putnam badając różnice we sprawności instytucji administracji lokalnych we Włoszech, udowodnił hipotezę, że na sprawność taką w największym stopniu wpływa kontekst kulturowy, w jakim one funkcjonują.
- ⁴ Dopiero po śmierci gen. Franco w listopadzie 1975 roku, Hiszpania wkroczyła w okres diametralnych zmian politycznych, które zaowocowały pierwszymi powszechnymi demokratycznymi wyborami w czerwcu 1977 roku.
- ⁵ Warto zauważyć, że sektor usług turystycznych jest fundamentem gospodarki południowych Włoch, a firmy należące do tego sektora przeważnie są firmami mikro lub małymi.
- ⁶ *Statistical data* - www.europa.eu.int/comm/eurostat.
- ⁷ Ministerstwo Gospodarki obok wielu konferencji i konsultacji w poszczególnych województwach uruchomiło również skrzynkę internetową, na którą wszystkie zainteresowane osoby mogą przysłać swoje komentarze, uwagi i opinie odnośnie opracowywanego NPR: www.npr.gov.pl/konsultacje.
- ⁸ Por. Gorzelak, G. 1998 *Refleksje o strategiach lokalnych*, w: G.Gorzelak, B.Jałowiecki (red.) *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG, Warszawa.
- ⁹ Ryszkiewicz, A. (2003). *Przygotowanie Polski do wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych*. w: Praca zbiorowa pod redakcją Wojtkowskiej-Lodej G., *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Bibliografia

- Ciepielewska, M., i H. Jahns. 2004. Polityka regionalna i strukturalna. w: Kawecka-Wyrzykowska, E. (red.) *Unia Europejska*, s. 281, Warszawa: IKiCHZ.
- Donolo, C. 2001. *Verso Sud*, Milano: Franco Angeli.
- Grosse, T. G. 2003. *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: ISP.
- Grosse, T. G. 2000. *Polityka regionalna Unii europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa: ISP.
- Putnam, R. 1993. *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano: Arnoldo Mondadori
- Ustawa z dn. 20.04.2004 o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U.04.116.1206.
- Ex-post Evaluation of the Objective 1 1994-1999 National Report – Italy*, Ismeri Europa 2002.
- Member State Report Objective 1 Evaluation 1994-99 Spain*, Centro de Estudios Economicos Tomillo with supervision and contributions from ECOTEC Research & Consulting Ltd.
- Ex Post Evaluation of Objective 1, 1994-1999, National Report – Ireland*, Fitzpatrick Associates Economic Consultants, Dublin 2003.
- Ex Post Evaluation of the Objective 1, 1994-1999 National Report Greece*, European Enterprise Organisation, Ateny 2003.