

*Barbara Mrówka**

Programy pomocowe Unii Europejskiej dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym (część 1)

Pozyskiwanie funduszy jest jedną z ważnych dziedzin aktywności samorządów po reformie administracyjnej naszego kraju. Umiejętność zdobywania środków ma duże znaczenie polityczne, gospodarcze i społeczne. W państwach demokratycznych prowadzenie tego rodzaju działalności na szczeblu lokalnym wiąże się m.in. z szeroką współpracą pomiędzy wszystkimi elementami lokalnego społeczeństwa obywatelskiego: samorządami, fundacjami, organizacjami biznesu, organizacjami międzyrządowymi, które wspierają się wzajemnie przy pozyskiwaniu funduszy na działalność i realizację wspólnych inicjatyw z budżetu centralnego, regionalnego, od różnych instytucji finansowych oraz prywatnych sponsorów i dawców zewnętrznych (np. organizacji międzynarodowych). Umiejętności w tym zakresie często warunkują możliwość dalszego funkcjonowania władz lokalnych (np. reelekcji radnych). W lokalnej gospodarce pozyskiwanie funduszy jest ważne zwłaszcza w odniesieniu do projektów finansowanych ze środków budżetowych dostępnych pod warunkiem uzupełnienia dotacji.

Pozyskiwanie i zbieranie funduszy upowszechnia się również w Polsce. Powoli staje się i u nas jedną z podstawowych funkcji instytucji współpracujących z fundacjami, organizacjami społecznymi, charytatywnymi itd.

Włączenie Polski w proces integracji europejskiej otworzyło w tym zakresie nowe możliwości. Wiąże się one z dostępem do programów pomocowych, których celem jest wspieranie dostosowywania naszego kraju do standardów działania i rozwiązań instytucjonalnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z priorytetowych obszarów takiego dostosowywania staje się obecnie samorząd terytorialny, czego wskaźnikiem jest rosnący udział w puli programów pomocowych możliwości adresowanych do tej grupy podmiotów.

* Dr **Barbara Mrówka** – radca ministra w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej.

Przykładem praktycznego znaczenia tego problemu są osiągnięcia niektórych samorządów, które już „wyspecjalizowały się” w pozyskiwaniu grantów i na zasadzie efektu domina nieustająco pozyskują fundusze na działania związane z inwestowaniem i rozwojem lokalnej społeczności.

Pomimo jednostkowych pozytywnych doświadczeń, w Polsce wciąż jednak brakuje wystarczającej liczby wydawnictw zawierających informacje ułatwiające dostęp do różnych programów finansowanych przez UE oraz inne organizacje międzynarodowe i krajowe. Szwankuje system dystrybucji informacji, co wiąże się bezpośrednio z niewystarczającą dostępnością wiedzy na ten temat; niedostateczna jest również w tym zakresie działalność szkoleniowa.

Prezentowany poniżej materiał można traktować jako swoisty informator dla osób zainteresowanych zasadami rządzącymi środkami pomocowymi dla samorządów pochodzącymi z programów Unii Europejskiej. Pozyskiwanie tego rodzaju środków jest swoistym przykładem przecinania się interesów lokalnych (samorząd), państwowych (administracja rządowa), a także międzynarodowych (Komisja Europejska). Programy pomocowe, z jednej strony, są instrumentem wspomagania rozwoju lokalnego oraz wzmacniania i ukierunkowywania oddolnej aktywności mieszkańców, z drugiej strony, pozwalają poczynić kolejny krok w przygotowaniach do akcesji – obok umiejętności korzystania z rosnących możliwości zewnętrznego wsparcia finansowego mogą zaowocować również szerokimi kontaktami zewnętrznymi oraz współpracą partnerską z instytucjami unijnymi.

Co to są programy pomocowe?

Pomoc zagraniczna (*foreign assistance, foreign aid*) w największym uproszczeniu polega na przekazywaniu zasobów z kraju-dawcy do kraju-biorcy na zasadach wynikających nie z bezpośredniego działania rynku (np. z komercyjnego przepływu kapitału), lecz z pozakomercyjnych motywów dawcy. Zazwyczaj jest to bezpośredni transfer zasobów z kraju-dawcy do kraju-biorcy lub do organizacji międzynarodowej pośredniczącej w organizowaniu i przekazywaniu pomocy.

Środki na tzw. pomoc rozwojową pochodzą głównie ze źródeł rządowych, ale także z datków i darów społecznych oraz z prywatnych przedsiębiorstw.¹

¹ Powszechnie uznawana definicja pomocy zagranicznej przyjęta przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) akcentuje znaczenie pomocy udzielanej przez państwo. Ta pomoc jest określana jako państwowa pomoc rozwojowa. Komitet Pomocy Rozwojowej podczas okresowych przeglądów oczekuje od swoich członków dobrego przygotowania i rzetelnego przedstawiania zasad prowadzonej polityki pomocowej. Uzyskanie członkostwa w DAC wymaga dostosowania się do standardów pomocowych ustalanych przez OECD.

Podstawowym celem udzielania tej pomocy jest stymulowanie rozwoju gospodarczego i reform demokratycznych w państwach rozwijających się.

Pomoc zagraniczna zgodnie z definicją „oficjalnej pomocy dla rozwoju” (ODA) musi być udzielana na zasadach preferencyjnych. Pomoc taka może więc mieć nie tylko formę grantu (darowizny), ale również pożyczki udzielonej na preferencyjnych warunkach – tzw. równoważnik grantu (darowizny) musi w niej wynosić co najmniej 25%.² Nie musi to więc być bezzwrotny grant. Pomoc w ramach wsparcia na rzecz rozwoju może przyjąć jedną z następujących form:

- bezpośrednia pomoc bezzwrotna,
- pomoc zwrotna,
- dofinansowanie spłat odsetek kredytu,
- fundusz gwarancyjny,
- udział kapitałowy,
- inna pomoc finansowa.

Klasyfikacja pomocy ekonomicznej

Zagraniczną pomoc ekonomiczną można usystematyzować ze względu na metody finansowania, formę wsparcia, źródło pochodzenia pomocy, stopień swobody w dysponowaniu nią oraz przeznaczenie.

Ze względu na **metody finansowania** mamy do czynienia z następującymi formami wsparcia:

- pożyczki bezzwrotne, czego przykładem może być wsparcie bilansu płatniczego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w celu zrealizowania projektów zmian makroekonomicznych,
- sprzedaż za walutę lokalną biorcy towarów i dóbr zgromadzonych przez rządy lub organizacje w krajach-dawcach pomocy,
- kredyty preferencyjne (*soft loan*), kiedy to, np. rząd kredytodawcy subsydiuje stopę procentową kredytu, a okresy spłaty i karencji są dogodniejsze niż w przypadku kredytów udzielanych na zasadach komercyjnych.

Ze względu na **formę** przekazywania środków pomoc zagraniczna dzieli się na:

- pomoc finansową, kapitałową w postaci pieniężnej, w ramach której następuje na przykład redukcja lub restrukturyzacja zadłużenia, udzielane są rządowe gwarancje kredytów eksportowych, przyznaje się kredyty eksportowe, tworzony jest specjalny fundusz stabilizacyjny w formie darów lub linii kredytowych;

² Szczegółowo zasadę przeliczania środków zgodnie z zasadami ODA, a także główne motywy przyznawania środków pomocowych i korzystania z nich oraz rodzaje zwrotnej i bezzwrotnej pomocy ekonomicznej w szczegółach tłumaczy w swojej publikacji P.Samecki, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*, Warszawa 1997.

- pomoc rzeczową, w naturze (*gift*), która najczęściej napływa w formie pomocy żywnościowej i środków do produkcji rolnej, organizacji transportu (*commodity aid*), niekiedy jest to pomoc wojskowa (przekazywanie sprzętu i wyposażenia wojskowego, usług szkoleniowych, doradztwo wojskowe);
- pomoc techniczną (w języku oficjalnym agend ONZ: *technical assistance/cooperation*) będącą wsparciem udzielanym najczęściej w postaci usług edukacyjnych, m.in. w postaci kursów szkoleniowych (zarówno w kraju biorcy, jak i za granicą), udostępniania wiedzy zagranicznych ekspertów, transferu *know-how* i szkoleniowców (może służyć wzmocnieniu instytucjonalnemu kraju-biorcy pomocy, tj. podwyższaniu sprawności instytucji publicznych, zwłaszcza administracji dla sprawnego wykonywania powierzonych zadań itp.).

Uwzględnienie **źródeł pochodzenia** pomocy pozwala podzielić ją na kilka segmentów. I tak, rządowa pomoc dwustronna, zwana inaczej pomocą bilateralną (*bilateral assistance/aid*), najczęściej regulowana jest za pomocą umów międzynarodowych. Pomoc wielostronna, czyli pomoc multilateralna (*multilateral assistance/aid*), udzielana jest poprzez różne agendy ONZ (United Nations Development Programme - UNDP, United Nations Volunteers - UNV i inne), Bank Światowy, regionalne banki rozwoju itp. Pomoc organizacji pozarządowych najczęściej przybiera postać wsparcia charytatywnego czy humanitarnego w nagłych przypadkach, jak np. powodzie, trzęsienia ziemi, katastrofy transportowe itd.

Z uwagi na **stopień swobody w dysponowaniu pomocą** mamy niekiedy do czynienia z pomocą nie związaną, kształtowaną przez biorcę (*demand-driven assistance*), gdzie kierunki przeznaczenia oraz wybór działań realizacyjnych określa biorca. Znacznie częściej występuje jednak pomoc związana (*tied assistance/aid*), zwykle uwarunkowana koniecznością dokonywania zakupów finansowanych ze środków pomocowych w kraju-dawcy. Pomoc tę kształtuje dawca (*donor-driven assistance*), a biorecy oddaje się jedynie niewielki margines swobody w określaniu jej przeznaczenia.

Przeznaczenie pomocy pozwala sklasyfikować dotacje na dwie główne grupy:

- pomoc dla projektów rozwojowych (zgodnie z terminologią OECD: *official development assistance*) w postaci grantów i kredytów udzielanych na bardzo dogodnych warunkach przez rządy i organizacje międzynarodowe na reformy strukturalne, rozwój lokalny i regionalny czy zmiany sektorowe (np. na wsparcie dla małej i średniej przedsiębiorczości, reformy systemu bankowego itp.);
- pomoc programową (np. w postaci wsparcia dla opracowania koncepcji reform administracji publicznej).

Motywy dawcy pomocy

Jedną z głównych przesłanek organizowania akcji pomocowych są **przesłanki etyczne**. Uwzględniają one etyczne kryteria solidarności między ludźmi, wspierają potrzebę poszanowania ludzkiej godności i specyficznie rozumiane poczucie sprawiedliwości. Kierują się zazwyczaj troską o potrzeby uboższych narodów, o tworzenie równości szans godziwego życia, o przyniesienie ulgi w ubóstwie poprzez działalność charytatywną itp.

W sierpniu 2000 r. Komisja Europejska uruchomiła nową transzę pomocy humanitarnej dla państw byłego Związku Radzieckiego. Wsparcie o łącznej wartości 7,855 mln euro jest przeznaczone dla 7 krajów. Z funduszy skorzystają organizacje pozarządowe. W Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji pieniądze będą wydawane na żywność i leki dla uchodźców; na Białorusi, Ukrainie i w Mołdowii wesprą programy reformy służby zdrowia i programy pomocy ludziom starszym; w Rosji zostaną przeznaczone na walkę z gruźlicą. UE przeznaczyła w latach 1994-1999 na pomoc humanitarną dla owych 7 państw łącznie 386 mln euro.

Źródło: PAP, Bruksela, 10.08.2000

Poprzez kierowanie środków pomocowych do określonych segmentów gospodarki lub na określone inicjatywy społeczne realizowane mogą być **cele polityczne i ideologiczne** darczyńców. Stanowi to jedną z metod utrzymywania wpływu i kontroli w stosunkach międzynarodowych, a także mechanizm oddziaływania na biorcę, od którego oczekuje się działania zgodnego z oczekiwaniami i sugestiami dawcy. Może służyć umacnianiu lub rozszerzaniu wpływów politycznych w rywalizacji z innymi państwami lub blokami państw, tworzeniu stref wpływów, powiązań i sojuszy politycznych (np. jak to miało miejsce w stosunkach Wschód-Zachód w okresie „zimnej wojny” i konfrontacji ideologicznej czy też w walce o wpływy w krajach Trzeciego Świata). Może także być instrumentem promocji państwa, jego ideologii i stylu życia (przykładem była konfrontacja ideologii liberalno-demokratycznej i marksistowsko-leninowskiej). Może dotyczyć wartości narodowych (jak w przypadku przeciwstawienia amerykańskiemu stylowi życia i promowania kultury oraz języka francuskiego). Może wreszcie służyć tworzeniu pozytywnego wizerunku państwa w stosunkach międzynarodowych czy wobec grup interesów budujących klimat pozytywnych relacji międzypaństwowych (m.in. poprzez działania na rzecz edukacji studentów, szkolenia ekspertów dla administracji, biznesu itd.).

Według danych Trybunału Obrachunkowego z zakontraktowanych 100 mln euro na cele związane z „konsolidacją demokracji i rządów prawa” w krajach Europy Środkowej i Wschodniej od 1994 r. do końca 1998 r. Komisja Europejska przekazała 65 mln euro w ramach funduszu PHARE.

Źródło: PAP, Bruksela, 10.08.2000.

Gromadzenie i dystrybucja pomocy nie pozostaje też bez wpływu na **narodowy interes gospodarczy**. Jest to bowiem specyficzna forma tworzenia impulsu rozwojowego, który leży we wspólnym interesie państw i regionów. Z tej perspektywy można pomoc zagraniczną rozpatrywać jako swoistą „inwestycję” publiczną dawcy, która w przyszłości przyniesie wymierne korzyści w ramach umocnienia lub rozszerzenia powiązań gospodarczych z biorcą, w postaci takich efektów jak wzrost wymiany handlowej, rozszerzenie dostępu do informacji, rozpoznanie rynków, ekspansja na nowych rynkach zbytu. W rezultacie tworzy się wspólnota interesów gospodarczych, która łączy dawcę i biorcę pomocy, co z kolei służy podnoszeniu ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Działa tu bowiem mechanizm sprzężenia zwrotnego i systemu zależności lub uzależnienia ekonomicznego, np. poprzez wpływanie na kierunki rozwoju gospodarczego kraju, do którego kierowane są dodatkowe fundusze. Pomoc rozwojowa może też stać się jednym z elementów promocji krajowych przedsiębiorstw za granicą.

Nie można pominąć w tych wyliczeniach kwestii **narodowego interesu militarno-strategicznego**, który przejawia się tutaj poprzez budowę infrastruktury bezpieczeństwa narodowego. Pomoc zagraniczna jest też bardzo często instrumentem umacniania powiązań militarno-gospodarczych. W jej ramach oferuje się bowiem pomoc wojskową, która często wiąże się ze wspieraniem gospodarki sojusznika poprzez dofinansowywanie przemysłów pracujących na cele wojskowe.

Motywy biorcy pomocy

Motywy odbiorców środków pomocy zagranicznej są również zróżnicowane. Najważniejszym i najczęściej powtarzającym się jest potrzeba zredukowania dystansu cywilizacyjnego i technicznego w warunkach ograniczonych możliwości korzystania z innych sposobów mobilizacji i alokacji zasobów. Kraje sięgające po fundusze pomocowe z reguły cierpią na brak kapitału inwestycyjnego, a konieczne przyspieszenie zmian gospodarczych najszybciej może dokonać się poprzez naśladownictwo lub powielanie rozwiązań wprowadzanych selektywnie przez zewnętrznych ekspertów wspieranych zgromadzonymi środkami, nierzadko

znacznej wartości i w efekcie ułatwiających czy wręcz umożliwiających modernizację kraju.

Kraje, które znalazły się na marginesie światowych trendów rozwojowych, uzyskują dzięki zewnętrznemu zasilaniu potencjalną możliwość nawiązania kontaktów z państwami bardziej zaawansowanymi w rozwoju, otwarcia nowych kierunków współpracy zarówno politycznej, jak i gospodarczej (niekiedy także wojskowej).

Napływ środków zewnętrznych może też, pośrednio, służyć utrzymaniu się przy władzy elit rządzących w państwach korzystających z pomocy zagranicznej. Nierzadko bowiem dzięki dodatkowemu zasilaniu zostaje zaspokojona potrzeba sukcesu borykających się z problemami przywódców państwa, udaje się podtrzymać poziom konsumpcji części ludności i osłabieniu ulega społeczne niezadowolenie.

Motywy udzielania pomocy są, jak widać, ściśle związane z polityką zagraniczną państwa-dawcy, stosunkami handlowymi, dążeniami do zajęcia odpowiedniej pozycji w stosunkach międzynarodowych, a także koniecznością sprostania wymogom formalnym stawianym przez OECD. W każdym przypadku ogromne znaczenie ma precyzyjne sformułowanie celu i odpowiedniego ukierunkowania pomocy. Przy ich doborze istotny jest punkt widzenia zarówno dawcy, jak i biorcy pomocy, służy bowiem dostosowaniu rodzaju pomocy do realnych oczekiwań i potrzeb państw rozwijających się.

Doświadczenia państw OECD w dziedzinie współpracy rozwojowej wskazują na znaczenie postępującej decentralizacji pomocy w powodzeniu programów pomocowych, a także na rolę bliskiej współpracy na miejscu z przedstawicielami biorcy i aktywności w działaniach terenowych. Dla skutecznego wprowadzania w życie założeń polityki pomocowej duże znaczenie ma wypracowanie odpowiedniej strategii krajowej oraz dobór instrumentów realizacji. Działania mogą być bowiem skoncentrowane na kilku priorytetach krajowych lub/i sektorowych, na wybranych aspektach współpracy, na określeniu form pomocy, w tym na wyborze między podejściem programowym a realizacją projektów. Współpraca rozwojowa jest w tym kontekście szeroką kategorią pojęciową, określającą zarówno właściwą strategię współpracy, jak i spójny system implementacji, obejmujący środki i instytucje służące realizacji tej strategii projektów.³

³ Dla powodzenia programów pomocowych istotne znaczenie ma np. dominujący w kraju-biorcy model organizacji pracy.

Obecnie wyraźnie nasila się tendencja do decentralizacji pomocy zagranicznej. Coraz więcej zależy od rządów krajowych na poziomie międzynarodowym oraz od struktur lokalnych na poziomie kraju i coraz częściej administracja centralna nie pośredniczy w pozyskiwaniu i bezpośrednio nie kontroluje funduszy na rozwiązanie regionalnych i lokalnych problemów, oddając inicjatywę bezpośrednio zainteresowanym: władzom samorządowym, organizacjom pozarządowym, społeczeństwu zaangażowanemu w konkretne inicjatywy.

Na koniec tej części rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę na podstawową kwestię, jaka wiąże się z pomocą zagraniczną udzielaną przez kraje rozwinięte krajom znajdującym się w niższym stadium rozwoju: pomoc zagraniczna nie stanowi panaceum na wszystkie problemy i trudności, przed jakimi stają transformujące się społeczeństwa i gospodarki. Pomoc zagraniczna winna być przez biorców traktowana jako środek na zapoczątkowanie nowych strategii rozwoju, pozwalających na możliwie szybkie i efektywne wykorzystywanie własnych możliwości i własnych szans.

Geneza pomocy zagranicznej dla Polski

Polska objęta została regularnymi programami pomocowymi od roku 1989. Otworzyły się wówczas przed nami możliwości korzystania z programów Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Środki pomocowe zaczęły płynąć również w formie regularnych linii pomocy bezzwrotnej.

Już w czasie rozmów „Okrągłego Stołu” konieczność pomocy ze strony Zachodu została wysunięta przez „Solidarność” w formie tzw. Planu Solidarności zgłaszającego potrzeby rządu 10 mld USD w formie darów i kredytów na lata 1989-1992.

Oficjalnie o pomocy zdecydowano w czasie „szczytu” Grupy G-7 w Paryżu 14 lipca 1989 r. (tzw. szczyt Arki), gdzie siedem najbogatszych krajów zachodnich zadeklarowało wolę wspierania gospodarczych i ustrojowych reform w Polsce. Rola koordynatora została powierzona Komisji Europejskiej.

Inicjatywa G-7 została bardzo szybko podjęta przez pozostałe kraje OECD, tworzące grupę G-24 oraz przez Wspólnoty Europejskie, które poza rolą koordynatora wystąpiły z własnym programem pomocowym PHARE.⁴

⁴ Pierwszym koordynatorem pomocy zagranicznej dla Polski został wyznaczony przez premiera Tadeusza Mazowieckiego i Radę Ministrów minister Witold Trzeciakowski. W 1992 r. jego następcą został Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej

Pierwszy oficjalny dokument formułujący oczekiwania Polski w stosunku do pomocy ze strony krajów G-24 przekazano do Brukseli w październiku 1989 r. Zawarte tam zostały potrzeby resortów w formie *aide mémoire* wyliczającego kategorie oczekiwanej pomocy oraz sektory, w których pomoc taka byłaby najpotrzebniejsza. Odpowiedź w dużej mierze uwarunkowana była dotychczasowymi doświadczeniami Zachodu w udzielaniu pomocy, co uwidoczniło się w nikłym uwzględnianiu postulatów polskiej strony, szczególnie w pierwszych miesiącach (sytuacja była często potęgowana przez brak doświadczenia naszych resortów w przyjmowaniu pomocy). Próby optymalizacji wykorzystania całej zaoferowanej puli pomocy były bardzo utrudnione i wysiłki w tym kierunku – w nowej postaci oraz na innych podstawach – podejmowane są w zasadzie do dzisiaj.

Programy pomocowe jako wsparcie dla polskiej transformacji

W wyniku rozwoju demokracji oraz zmiany sytuacji gospodarczej w naszym kraju oraz w związku z przygotowaniem Polski do akcesji w Unii Europejskiej (a także zmianami sytuacji geopolitycznej w Europie Środkowej i Wschodniej) mamy do czynienia z ewolucją linii pomocowych oraz przeznaczenia funduszy pomocowych. Polska nadal korzysta z różnych form pomocy bezzwrotnej i można liczyć na to, że stan ten będzie trwał aż do naszego pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Wtedy zagraniczne linie pomocowe zostaną zastąpione przez środki z funduszy strukturalnych.

Obecnie mamy do czynienia w naszym kraju z dużą różnorodnością bezzwrotnych środków pomocowych. Do najważniejszych należą:

- programy bilateralne – pomoc ofiarowywana jest bezpośrednio przez konkretny kraj-dawcę na zasadzie „rząd dla rządu”, działając na podstawie umów międzyrządowych (pomoc rządów Holandii, Japonii, Szwecji, Włoch i innych);
- programy krajowe – najbardziej znany jest narodowy program PHARE,⁵ początkowo pomyślany jako wsparcie dla Polski i Węgier, a z czasem rozszerzony na wszystkie reformujące się kraje Europy Środkowej i Wschodniej;⁶

Jacek Saryusz-Wolski, obecnie sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej i przewodniczący Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

⁵ Mowa tu o narodowym programie PHARE, który w odróżnieniu od wielonarodowego PHARE adresowany jest indywidualnie do poszczególnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

⁶ Ta forma pomocy zrodziła się po wyborach w Polsce w czerwcu 1989 r. W lipcu Grupa G-7 podjęła decyzję o przyznaniu pomocy ekonomicznej dla Polski i Węgier (stąd nazwa: Poland, Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies - PHARE). Koordynację pomocy powierzono Komisji Europejskiej. W miarę rozszerzania się procesów demokratyzacji na pozostałe kraje postkomunistyczne, Rada Ministrów WE rozszerzyła program na Albanie, Bułgarię, Czechy,

- tzw. programy wspólnotowe, a właściwie wewnętrzne programy Unii Europejskiej – otwierają się stopniowo dla Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej na warunkach obowiązujących kraje członkowskie (np. programy w dziedzinie edukacji – Leonardo da Vinci, Socrates, Kultura 2000, LIFE, V Program Ramowy);⁷
- programy wielonarodowe (w ramach programu PHARE Wielonarodowy) – Komisja Europejska oferuje je krajom Europy Środkowej i Wschodniej dla realizacji wspólnych projektów według priorytetów wyznaczonych lub zaakceptowanych przez Unię Europejską (np. Program Badań w Dziedzinie Ekonomii ACE, Tempus Wielonarodowy, Demokracja, Program Bezpieczeństwa Jądrowego i inne);
- programy realizowane przez organizacje międzynarodowe lub za ich pośrednictwem, m.in. przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju - UNDP (np. Zarządzanie zrównoważonym rozwojem województwa katowickiego, Program ograniczenia ubóstwa i marginalizacji społecznej, Oddziaływanie na społeczne i zdrowotne następstwa HIV i AIDS, Przeciw przemocy – wyrównać szanse i inne);
- programy sektorowe wspierające inicjatywy na rzecz rolnictwa, ochrony środowiska czy energii (np. Inicjatywa, Rapid, Agrolinia).

Powyższe typy programów ulegają w Polsce powolnym modyfikacjom. Poza tym, od 2000 r. pojawiła się nowa forma wsparcia procesów przygotowawczych do wejścia do UE: tzw. programy przedakcesyjne (programy Unii Europejskiej, programy holenderskie). Równocześnie ograniczeniu uległy programy wielonarodowe – z linii wspierających gospodarkę stały się w ostatnim czasie przede wszystkim programami wsparcia sektora organizacji pozarządowych oraz władz samorządowych. Rośnie rola wewnętrznych programów Unii Europejskiej i jednocześnie coraz bardziej zawęża się formuła programów bilateralnych (np. Stany Zjednoczone praktycznie wycofały się już z pomocy rozwojowej dla Polski) oraz realizowanych przez instytucje i organizacje międzynarodowe. UNDP koncentruje obecnie swoje wysiłki na aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego, na wspieraniu procesu integracji europejskiej (m.in. poprzez programy zarządzania jakością) oraz na działaniach związanych

Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację i Słowenię. Odpowiednikiem PHARE dla krajów byłego Związku Radzieckiego jest program TACIS.

⁷ Polska otrzymała możliwość korzystania z dotąd niedostępnych programów Unii Europejskiej na podstawie zapisów Protokołu Dodatkowego do Układu Europejskiego podpisanego w Warszawie 23 grudnia 1994 r.: „Polska może uczestniczyć w programach ramowych, programach szczegółowych, projektach i innych działaniach podejmowanych przez Wspólnotę”. (PA/CE/PL/pl 4).

z aktywizacją różnych programów społecznych (np. działania na rzecz ludzi w podeszłym wieku).

Ewolucja programów pomocowych dla Polski

1989-1991 – pomoc humanitarna (żywność, leki, itp.)

1991-1993 – pomoc doradcza i szkoleniowa (tzw. pomoc techniczna)

1993-1997 – pomoc w znacznym stopniu przeznaczona na inwestycje regionalne i sektorowe

1997-1999 – pomoc podporządkowana potrzebom przygotowań do integracji europejskiej (wsparcie dla przyjmowania przez Polskę *acquis communautaire* oraz inwestycje, zwłaszcza infrastrukturalne)

2000-2006 – pomoc przeznaczona na działania dostosowujące polskie instytucje i gospodarkę do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej oraz na inwestycje zwiększające poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a w szczególności przyczyniające się do spójności gospodarczej i społecznej

Na jakie fundusze z Unii Europejskiej możemy jeszcze liczyć?

Choć dostępna obecnie w Polsce bezzwrotna pomoc zagraniczna nadal pochodzi z Unii Europejskiej, ze wsparcia bilateralnego i z organizacji międzynarodowych, to zdecydowanie najważniejszy pozostaje, w zmienionej formule, PHARE oraz dwa nowe programy Unii Europejskiej: ISPA i SAPARD.

Priorytety polskiego rządu określające obecnie wykorzystanie programów pomocowych Unii Europejskiej opierają się na dwóch podstawowych dokumentach. Pierwszym jest przygotowane przez Komisję Europejską „Partnerstwo dla Członkostwa”, w którym zawarte zostały cele, jakie Polska powinna osiągnąć przed wstąpieniem do Unii Europejskiej i równocześnie zobowiązania UE do udzielenia pomocy technicznej oraz finansowej dla ich realizacji. Drugi dokument to „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa” (NPPC), będący polską odpowiedzią na dokument Komisji. Określono w nim dokładny program osiągnięcia celów „Partnerstwa” do 31 grudnia 2002 r. Kolejne alokacje pomocy finansowej dla naszego kraju będą ściśle związane z respektowaniem przez rząd zobowiązań podjętych w NPPC.⁸

⁸ Kierunki polityki Unii Europejskiej po 2000 r. określono w „Agendzie 2000”. W dokumencie tym proces rozszerzania UE związane z potrzebą zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej kontynentu europejskiego, które uznano za priorytet polityki wspólnotowej.

Zgodnie z powyższymi programami, główne obszary koncentracji środków pomocowych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej to przede wszystkim ochrona środowiska, rolnictwo, transport i infrastruktura techniczna, sprawy wewnętrzne oraz finanse. Współpraca naszego kraju z międzynarodowymi instytucjami finansowymi również zostanie w większym stopniu ukierunkowana na wsparcie finansowe projektów odnoszących się do priorytetów przedakcesyjnych.

Podstawą pomocy finansowej i technicznej w tym okresie będą trzy programy: **PHARE 2**, **ISPA** (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej) i **SAPARD** (Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich), tworzące tzw. fundusze przedakcesyjne. Rozpoczęły one swoje funkcjonowanie w 2000 r. i są przygotowane aż do 2006 r. włącznie. Zwiększenie zakresu pomocy ma umożliwić Polsce (jak również innym krajom kandydującym do członkostwa w UE) dostosowanie się do wymogów wspólnotowych. Z jednej strony chodzi o pomoc we wdrożeniu prawodawstwa unijnego i stworzeniu warunków, aby było ono stosowane w praktyce (co, jak wiadomo, jest warunkiem koniecznym naszego członkostwa); z drugiej – chodzi o pomoc w zmniejszeniu różnic rozwojowych w kluczowych dziedzinach, takich jak rolnictwo, ochrona środowiska i transport. Pomoc przedakcesyjna ma ponadto pomóc Polsce w przygotowaniach do korzystania w przyszłości, już jako członka UE, ze znacznie większej pomocy w ramach polityki strukturalnej oraz Wspólnej Polityki Rolnej. (W przypadku, gdyby któryś z krajów aplikujących przystąpił do UE przed końcem 2006 r., pomoc przedakcesyjna zostanie wobec niego zawieszona. Otrzyma on natomiast dostęp do źródeł pomocy oferowanych przez Brukselę w ramach polityki strukturalnej.)

„Nowa Orientacja PHARE”

Program PHARE został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów Wspólnot Europejskich nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. Ogólne zasady wdrażania tego programu określone zostały w Porozumieniu ramowym zawartym w dniu 31 maja 1990 r. pomiędzy Komisją Europejską i rządem Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegółowe zasady określone są w tzw. memorandumach finansowych (umowach pomiędzy Komisją Europejską a rządem polskim) odrębnych dla poszczególnych programów. Umowy te określają cele programu, koszty i zasady jego realizacji, w tym zasady kontroli finansowej oraz monitoring i oceny, a także planowaną datę zakończenia.

28 września 1998 r. Komitet Integracji Europejskiej przyjął, w odpowiedzi na postulaty Komisji Europejskiej, dokument „Nowa Orientacja PHARE”, który określił nowe rozwiązania służące pozyskiwaniu i wykorzystywaniu przez Polskę środków programu PHARE. Stosownie do zawartych w nim zasad,

PHARE w zmienionej formule będzie wspierał przygotowania do przystąpienia do UE w trzech obszarach:

- **Wsparcie rozwoju instytucjonalnego**, obejmujące te same dziedziny, co w przeszłości i wykorzystujące te same co poprzednio instrumenty. Wsparcie będzie obejmowało tzw. *twinning* (porozumienia bliźniacze) i pomoc techniczną, niezbędne do stworzenia instytucji, polityki i możliwości związanych z procesem przystąpienia do UE, włączając obszar spójności gospodarczej i społecznej.
- **Inwestycje wspomagające osiągnięcie standardów unijnych**, koncentrujące się na wsparciu inwestycyjnym programów związanych z rozwojem instytucjonalnym i uczestnictwem w programach wspólnotowych (np. inwestycje w standardową infrastrukturę, taką jak aparatura testująca i laboratoryjna, sprzęt niezbędny do dostosowania wymiaru sprawiedliwości i obszaru spraw wewnętrznych, udział w V Programie Ramowym Badań i Rozwoju itd.).
- **Inwestycje na rzecz spójności ekonomicznej i społecznej**. W związku ze stworzeniem nowych przedakcesyjnych instrumentów finansowych, program PHARE rozszerza zakres swojej działalności na te obszary *acquis communautaire*, gdzie dotychczasowe wysiłki były ograniczone z powodu braku funduszy. Spójność ekonomiczna i społeczna ma na celu zmniejszenie opóźnień i nierówności w poziomie rozwoju regionów poprzez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych i dotyczących zatrudnienia oraz rozwój infrastruktury. Działania te powinny prowadzić do zmniejszenia różnic pomiędzy poszczególnymi regionami a średnią krajową i unijną.

„Nowa Orientacja PHARE” podporządkowuje więc program osiągnięciu przez Polskę standardów Unii Europejskiej w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Środki finansowe są przeznaczone w ok. **30% na wzmocnienie struktur instytucjonalnych i administracyjnych** oraz szkolenie kadr potrzebnych do wdrażania *acquis communautaire*, a w ok. **70% na wspieranie inwestycji służących dostosowaniu polskiej infrastruktury do standardów europejskich**, w szczególności na działania strukturalne w rolnictwie i rozwoju regionalnym, na inwestycje w kapitał ludzki, dostosowanie do norm wspólnotowych w ochronie środowiska, rolnictwie, przemyśle, transporcie, telekomunikacji oraz w bezpieczeństwie i ochronie pracy, współfinansowanie dużych projektów infrastrukturalnych oraz wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej, roczny budżet PHARE w okresie 2000-2006 wyniesie 1,5 mld euro (w cenach z 1997 r.).

Stosownie do zapisów „Nowej Orientacji PHARE”, ogólne założenia projektów, na które mogą być wydatkowane środki, przedstawiane są Komitetowi Integracji Europejskiej przez Urząd tego Komitetu. Założenia są przygotowywane na podstawie priorytetów określonych w NPPC oraz w „Partnerstwie dla Członkostwa”. Po przyjęciu ich przez KIE są dalej przekazywane właściwym organom administracji rządowej. Na podstawie otrzymanych założeń organy te przygotowują propozycje projektów w postaci tzw. fiszek projektowych. UKIE weryfikuje złożone propozycje i uzgadnia je wstępnie z Komisją Europejską. Następnie propozycje te zatwierdzane są przez Komitet Integracji Europejskiej oraz przez Radę Ministrów. Po zatwierdzeniu przez stronę polską, propozycje projektów przekazywane są Komisji Europejskiej, która podejmuje ostateczne decyzje o ich finansowaniu i przygotowuje projekt memorandum finansowego dla każdego z nich. Po podpisaniu przez szefa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce oraz przewodniczącego UKIE (określanego w „Nowej Orientacji PHARE” jako Narodowy Koordynator Pomocy) memoranda stanowią podstawę do przekazania środków PHARE stronie polskiej i rozpoczęcia realizacji projektu.⁹

Wsparcie inwestycyjne na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej w PHARE

Spójność społeczno-ekonomiczna znalazła się na liście jednego z trzech najważniejszych obszarów do wsparcia przez program PHARE 2. Władze Unii Europejskiej wychodzą bowiem z założenia, że spójność taka jest kwestią złożoną i może zostać osiągnięta tylko w przypadku, gdy każde z państw członkowskich będzie posiadać zharmonizowaną całościową strategię. Z tego powodu Polska i inne kraje kandydujące zostały poproszone o przygotowanie w 1999 r. „Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju”, stanowiącego aneks do „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa”.

„Wstępny Narodowy Plan Rozwoju” zawiera analizę sytuacji kraju identyfikującą największe różnice w jego rozwoju regionalnym oraz pomiędzy danym krajem a UE, określa najważniejsze priorytety w dziedzinie osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej w okresie przedakcesyjnym,

⁹ Obsługa transferów finansowych środków z Unii Europejskiej należy do zadań Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, usytuowanego w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów. Transfery finansowe przekazywane są na podstawie planu finansowego oraz prognozy płynności finansowej na okres trwania projektów. Środki PHARE przekazywane są przez wspomnianego Pełnomocnika organom administracji rządowej właściwym w sprawach poszczególnych projektów, na zasadach określonych w tzw. umowach finansowania oraz tzw. porozumieniach roboczych podpisywanych przez Pełnomocnika oraz przedstawicieli organów administracji rządowej.

przedstawia ogólną perspektywę finansowania działań przez rząd i UE w okresie 2000-2002.¹⁰ Prace nad tym dokumentem prowadzone są zarówno przez władze krajowe, jak i regionalne oraz lokalne. PHARE ze środków przeznaczonych na wsparcie rozwoju instytucjonalnego wspomaga te trzy poziomy władzy, zgodnie z uwarunkowaniami instytucjonalnymi.

Struktura „Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju”

Przedstawienie długookresowej narodowej strategii rozwoju

Opis bieżącej sytuacji wraz z uwzględnieniem różnic i luk rozwojowych

Określenie głównych priorytetów rozwoju narodowego, które powinny być zgodne z zasadami Celu 1

Odniesienie narodowej strategii rozwoju do „Partnerstwa dla Członkostwa” i NPPC

Rola i planowany udział środków z programów: PHARE, ISPA i SAPARD w narodowej strategii rozwoju

Przedstawienie regionów, w których skoncentrowane zostanie wsparcie PHARE 2000-2002

Wsparcie PHARE na rzecz spójności społeczno-gospodarczej może przybierać dwie formy:

- stałego wspomagania rozwoju instytucjonalnego poprzez wprowadzanie koniecznych rozwiązań prawnych, działań politycznych i struktur na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym we wszystkich regionach; zaś fundusze na ten cel powinny pochodzić z 30-procentowej narodowej alokacji PHARE przeznaczonej na rozwój instytucjonalny;
- wspomagania inwestycyjnego w ramach realizacji programów spójności gospodarczej i społecznej, które ma pomóc w usuwaniu nierówności

¹⁰ Koncepcja „Narodowego Planu Rozwoju”, w którym poszczególne kraje przedstawiają własne podejście do sprawy spójności gospodarczej i społecznej, nie jest nowa. W każdym przypadku NPPC zawierał już rozdział na ten temat. Dodatkowo, kraje kandydujące przygotowują spójny i szczegółowy „Narodowy Plan Rozwoju” przy pomocy „Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych” (*Special Preparatory Programme – SPP*). Plany te odpowiadają narodowym strategiom na rzecz spójności gospodarczej i społecznej, wypracowanym w ramach Celu 1 przez kraje członkowskie UE. „Wstępne Narodowe Plany Rozwoju” przygotowane w 1999 r. należy więc traktować jako krok pośredni w toczącym się procesie. Podobnie jak „Partnerstwo dla Członkostwa” i NPPC, również i ten dokument nie jest ostateczny. Musi bowiem pozostać spójny i zgodny z dokumentami planowania oraz programowania stosowanymi wewnątrz UE oraz podlegać uaktualnianiu wraz z rozwojem krajowej strategii gospodarczej i społecznej. Ramy określa tu *acquis communautaire*.

w rozwoju wewnątrz państw kandydujących oraz pomiędzy nimi a obecnymi państwami członkowskimi UE.

Z uwagi na ograniczone środki dostępne w ramach programu PHARE na cele spójności społecznej i ekonomicznej (w sumie poniżej 5% wysokości budżetu funduszy strukturalnych dostępnych w ramach UE), współfinansowanie skoncentrowane zostało na wdrażaniu priorytetów wskazanych we wstępnej wersji „Narodowego Planu Rozwoju” w odniesieniu do ograniczonej liczby regionów. Wybór tych regionów należy do władz krajowych, ale powinien odzwierciedlać potrzeby wewnętrznej spójności w ramach kraju oraz możliwości maksymalnej redukcji nierówności pomiędzy owymi regionami a UE. Aby zwiększyć intensywność kierowanej tam pomocy i rozszerzyć zakres instrumentów stosowanych do wspierania wybranych działań, środki PHARE są zawsze wykorzystywane równolegle z funduszami krajowymi.

Wsparcie inwestycyjne na rzecz spójności społecznej i gospodarczej powinno zatem być zgodne z działaniami określonymi we wstępnym „Narodowym Planie Rozwoju” oraz z zasadami Celu 1 w państwach UE (w miarę posiadanych środków i możliwości),¹¹ a także uwzględniać zasadę koncentracji środków i ich skutecznego oddziaływania.

Wsparcie inwestycyjne na rzecz spójności społecznej i ekonomicznej w ramach PHARE obejmuje współfinansowanie w regionach (wybranych według powyższych zasad) projektów odnoszących się do następujących celów:¹²

- **Rozwój sektora produkcyjnego** – projekty powinny być skierowane na pomoc w dywersyfikacji gospodarki, na rozwój sektora prywatnego oraz restrukturyzację i modernizację przemysłu.¹³
- **Rozwój zasobów ludzkich** – projekty powinny odnosić się do czterech filarów „Europejskiej Strategii Zatrudnienia” (wzrost zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, poprawa zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników, wyrównanie szans dla kobiet oraz mężczyzn na rynku pracy) i mogą być realizowane poprzez szereg działań, takich jak: przekwalifikowanie siły

¹¹ W tej chwili istnieje wiele czynników, które ograniczają możliwości państw kandydujących w przyjmowaniu podejścia stosowanego w UE (np. w zakresie programów tematycznych i regionalnych o zasięgu ogólnokrajowym), w szczególności: wczesna faza rozwoju spójnych planów narodowych, brak funduszy na skuteczne rozwiązanie wszystkich problemów na poziomie krajowym, brak doświadczenia w korzystaniu z nowych form pomocy, brak odpowiednich struktur, procedur i systemów kontroli zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

¹² Dodatkowo, we wszystkich projektach musi być przestrzegana zasada rozwoju zrównoważonego i przyjaznego środowisku naturalnemu, zawarta w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i wzmocniona w Traktacie Amsterdamskim. Wszystkie projekty muszą także respektować przepisy dotyczące prawa konkurencji zawarte w Układzie Europejskim.

¹³ W ramach inwestycji w sektorze produkcyjnym realizowanych zgodnie z programami rozwoju regionalnego możliwa jest bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorstw, tak jak to ma miejsce w przypadku Celu 1 w krajach UE.

roboczej, rozwój zdolności menedżerskich w przemyśle, poprawa zdolności innowacyjnych.

- **Poprawa infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej** – projekty powinny koncentrować się na zmianach infrastrukturalnych, które sprzyjać będą wzrostowi aktywności sektora produkcyjnego i poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej (mogą obejmować inwestycje poprawiające dostęp do obszarów, na których można rozwijać działalność przemysłową i handlową, inwestycje w ochronę środowiska poprawiające klimat inwestycyjny w danym regionie itp.).¹⁴

Zasady programowania wsparcia inwestycyjnego w ramach spójności społecznej i ekonomicznej

Metodologia przygotowywania wstępnych propozycji programowych dla wsparcia spójności społecznej i gospodarczej w ramach PHARE powinna być spójna z następującymi ogólnymi zasadami:

- propozycje programowe PHARE muszą odpowiadać zapisom wstępnego „Narodowego Planu Rozwoju”;
- muszą być określone regiony, na których będzie się koncentrować wsparcie;
- dla każdego regionu należy określić szczegółowe priorytety, które zostaną objęte wsparciem (np. wzrost i szybszy przyrost przepływów inwestycyjnych, przekwalifikowanie zwalnianych pracowników itd.) i dla każdego z tych priorytetów należy określić mierzalne wskaźniki liczbowe (np. stworzenie 100 nowych miejsc pracy, przekwalifikowanie 200 pracowników z restrukturyzowanych sektorów itd.);
- muszą być przygotowane szczegółowe projekty, które Komisja Europejska po konsultacjach z Komitetem Zarządzającym PHARE zaakceptuje do realizacji, tak więc konieczne jest wypracowanie ogólnej, wieloletniej perspektywy indykatorynych alokacji finansowych na okres do 2002 r. (w pierwszej fazie), co pozwoli określić potrzeby finansowe poszczególnych regionów i wysokość współfinansowania przez rząd i Komisję Europejską.¹⁵

¹⁴ Zgodnie z praktyką stosowaną dla Celu 1 w UE, PHARE może współfinansować w wybranych regionach narodowe plany pomocy (np. inwestycje w środki trwałe, plany rozwoju sektora prywatnego itd.).

¹⁵ Ostatecznym odbiorcą większości środków pomocowych, który dokonuje wypłat na rzecz wykonawcy, beneficjanta czy pośrednika, w zależności od rodzaju programu mogą być ministerstwa i urzędy centralne, jednostki samorządu terytorialnego lub fundusze celowe. Ostateczne „produkty” programów pomocowych są bowiem bardzo zróżnicowane. Mogą to być inwestycje na poziomie krajowym (np. drogi krajowe, przejścia graniczne), regionalnym (np. drogi wojewódzkie, oczyszczalnie ścieków o znaczeniu regionalnym) i lokalnym (np. drogi

Finansowaniu projektów ze strony PHARE i rządu może towarzyszyć współfinansowanie sektora prywatnego i międzynarodowych instytucji finansowych, jak również działania komplementarne w ramach programów ISPA i SAPARD.¹⁶

Współfinansowanie pomocy Unii Europejskiej z krajowych środków publicznych możliwe jest ze środków budżetu państwa, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina), innych środków publicznych, takich jak np. fundusze celowe. Na poziomie budżetu państwa możliwe są dwa rozwiązania gwarantujące dostępność środków na współfinansowanie: planowanie środków na współfinansowanie w częściach poszczególnych dysponentów budżetu, a więc ministrów, wojewodów itd. (co wymaga jednak szczegółowej wiedzy o celu i przeznaczeniu wydatkowanych środków już w procesie planowania budżetu państwa, a więc około marca poprzedzającego roku) oraz w pozycji tzw. rezerw celowych (poważnym ograniczeniem w tym przypadku jest fakt, iż suma rezerw celowych w budżecie państwa – z wyjątkiem rezerw celowych na wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych – nie może przekraczać 5% wydatków budżetu państwa). Krajowe środki na współfinansowanie mogą także stanowić źródło dofinansowania programów wieloletnich. Możliwe jest bowiem w takim przypadku ich ujmowanie w perspektywie trzyletniej, tzn. danego roku budżetowego i dwóch następnych.

Spójność społeczno-ekonomiczna w programie PHARE 2001

Stosownie do decyzji Komitetu Integracji Europejskiej, w ramach programu PHARE 2001 w komponencie dotyczącym spójności społeczno-ekonomicznej z puli regionalnej wydzielono tzw. komponent horyzontalny (przeznaczony dla wszystkich województw objętych daną edycją programu, a wysokość dotacji w każdym indywidualnym przypadku będzie zależała od jakości przedstawionych do sfinansowania propozycji) o łącznej wartości 30 mln euro. Komponent ten składa się z trzech części:

- projekty szkoleniowe i doradcze adresowane do małych i średnich przedsiębiorstw (6 mln euro),

lokalne, systemy kanalizacji i utylizacji odpadów), a także szkolenia, opracowania studialne, analizy dotyczące harmonizacji prawa, a także zakup specjalistycznego sprzętu.

¹⁶ Podobna procedura (z uwzględnieniem dostępnych instrumentów) dotyczy regionów przygranicznych zakwalifikowanych jako priorytetowe i kwalifikujące się do wsparcia w ramach programów współpracy przygranicznej PHARE.

- projekty szkoleniowe i doradcze w zakresie rozwoju zasobów ludzkich (6 mln euro),
- projekty inwestycyjne małych i średnich przedsiębiorstw (18 mln euro).

Np. województwo podlaskie, po uwzględnieniu sytuacji społeczno-ekonomicznej regionu, znalazło się w grupie beneficjentów programu PHARE 2000-spójność społeczna i gospodarcza. W jego ramach uzyska wsparcie w wysokości 19,60 mln euro, które przeznaczy na rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich oraz sektor produkcyjny. Region otrzyma wsparcie także w ramach nowej edycji programu spójność społeczna i gospodarcza, tj. PHARE 2001 pomimo tego, że „Wstępny Narodowy Plan Rozwoju” nie przewidywał kontynuacji wsparcia dla województw uczestniczących w programie PHARE 2000. Ostatecznie województwo to otrzyma w ramach komponentu regionalnego 9,8 mln euro. Jednocześnie będzie też beneficjentem projektów komponentu horyzontalnego. W związku z tym suma całego wsparcia dla województwa podlaskiego w ramach PHARE 2001-spójność społeczna i gospodarcza wyniesie około 10,72 mln euro. W sumie tej nie uwzględniono środków w ramach komponentu horyzontalnego przeznaczonych na projekty rozwoju zasobów ludzkich (alokacja dla wszystkich województw z tego projektu nie jest jeszcze znana).

PHARE – Rozwój Instytucjonalny

Druga obok inwestycyjnej, tzw. część miękka PHARE, czyli Rozwój Instytucjonalny (*Institution Building*), poza tworzeniem nowych niezbędnych instytucji obejmie szkolenie administracji centralnej, regionalnej i lokalnej w zakresie życia społecznego i gospodarczego. Tematyka dotyczyć będzie m. in. zasad i reguł funkcjonowania poszczególnych dziedzin polityk wspólnotowych, metod implementacji prawa wspólnotowego do systemów krajowych w państwach członkowskich UE oraz specjalistycznych zagadnień związanych z wprowadzaniem dyrektyw na wszystkich poziomach zarządzania związanych z dostosowaniem do *acquis*.¹⁷

¹⁷ Projekty IB wszystkich ministerstw administrowane są przez Jednostkę Finansująco-Kontraktującą (*Central Financing and Contracting Unit – CFCU*). Rolę CFCU powierzono Funduszowi Współpracy. Podstawowe zadania tej jednostki to: zarządzanie finansowe i administracyjne projektami, sprawozdawczość na potrzeby Pełnomocnika ds. Realizacji Projektów (PAO), Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych pochodzących z UE i Komisji Europejskiej oraz monitoring realizowanych zadań.

Podstawowym instrumentem Rozwoju Instytucjonalnego jest *twinning*, czyli porozumienia bliźniacze zawierane pomiędzy instytucjami krajów kandydujących i ich odpowiednikami w państwach członkowskich UE w celu realizacji określonych w projekcie zadań i priorytetów. Partnerem instytucji z kraju kandydującego w *twinningu* może być jedna lub kilka instytucji partnerskich w państwach członkowskich. Wyłonienie partnera do współpracy bliźniaczej odbywa się na drodze konkursu ofert.

Współpraca w ramach *twinningu* może być realizowana poprzez następujące działania:

- pełnoetatowe, długoterminowe oddelegowanie ekspertów-doradców przedakcesyjnych (tzw. PAA) z państw członkowskich do krajów kandydujących, co stanowi podstawową formułę *twinningu*;
- misje *ad-hoc* lub misje wielokrotne tworzone w przypadku realizacji zadań wymagających udziału wysoko wyspecjalizowanych ekspertów;
- szkolenia, wizyty studialne oraz inne działania służące wdrażaniu dorobku prawnego UE, zgodnie z celami danego projektu.

Instrumentem dodatkowym Rozwoju Instytucjonalnego jest **klasyczna pomoc techniczna**, zakładająca zakup sprzętu i wyposażenia, pod warunkiem przedstawienia koncepcji jego wykorzystania, wraz ze wskazaniem miejsc, dla których mają zostać dokonane konkretne zakupy. Zakupy takie mogą być dokonane wyłącznie na podstawie konkretnych dyrektyw unijnych. (Wyklucza się natomiast finansowanie remontów czy budów.)

W każdym wariantcie działania realizowane w ramach Rozwoju Instytucjonalnego mają za zadanie przede wszystkim merytoryczne przygotowanie administracji do pracy w zintegrowanej Europie.

Etapy realizacji PHARE w Polsce

Realizacja programu PHARE odbywa się, jak wynika z powyższych rozważań, w ramach dwóch kategorii: projektów inwestycyjnych oraz projektów rozwoju instytucjonalnego. Cały proces można obecnie podzielić na wyraźnie zaznaczone etapy:

- tworzenie tabeli programowania PHARE na gruncie zapisów „Partnerstwa dla Członkostwa”, stanowisk negocjacyjnych, zapisów i realizacji NPPC oraz dotychczas otrzymywanego wsparcia;
- ustalanie harmonogramu realizacji poszczególnych etapów do czasu akceptacji projektów (proponując kwoty na poszczególne projekty przedstawiane są przez UKIE);
- przygotowanie fiszek projektowych przez resorty;
- weryfikacja propozycji fiszek przez UKIE;

- przekazanie projektów Komisji Europejskiej; przyjazd do Warszawy misji Dyrekcji Generalnej ds. rozszerzenia (czasem również przedstawiciele innych Dyrekcji) w celu przedstawienia opinii Komisji o przedłożonych przez stronę polską projektach (uwagi te są po dyskusjach w Warszawie zgłaszane przez Komisję na piśmie);
- poprawianie projektów przez stronę polską z uwzględnieniem sugestii Brukseli;
- przygotowanie przez Komisję Europejską Propozycji Finansowej;
- ostateczne zaakceptowanie programu na dany rok przez Komitet Zarządzający PHARE w Brukseli.

Etap przygotowawczy do realizacji projektów w ramach programu PHARE kończy podpisanie Memorandum Finansowego.¹⁸

¹⁸ W następnym numerze „*Studiów Europejskich*” przedstawione zostaną dalsze rozważania nt. programów pomocowych UE, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy regionalnej oraz programów SAPARD i ISPA. (przyp. red.)