

*Barbara Mrówka**

Programy pomocowe Unii Europejskiej dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym (część 2)¹

Począwszy od roku 2000 jednym z głównych instrumentów finansowych wspomagających przygotowania Polski oraz innych krajów kandydujących do wstąpienia do Unii Europejskiej stał się program PHARE, realizowany według nowych reguł i zasad. Celem programu są obecnie działania służące bezpośrednio integracji, podejmowane w obszarach priorytetowych wskazanych w „Partnerstwie dla Członkostwa” i „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa”.

Pozostałe dwa instrumenty przedakcesyjne Wspólnoty Europejskiej ISPA i SAPARD są ukierunkowane sektorowo: na ochronę środowiska, rozwój infrastruktury transportowej i rozwój obszarów wiejskich. Zwiększenie zakresu pomocy, planowanej w obecnej formie do końca 2006 r. lub do wejścia Polski do UE, ma umożliwić dostosowanie się do wymogów wspólnotowych w dziedzinach objętych wsparciem. Ma również przygotować nas do korzystania z Funduszy Strukturalnych przeznaczonych wyłącznie dla państw członkowskich. Adresatem tych ostatnich działań są w dużej części społeczności regionalne i lokalne, przede wszystkim gminy, związki gmin i samorzady.²

Program ISPA – Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej

W marcu 1999 r. na „szczycie” w Berlinie Rada Europejska postanowiła przeznaczyć dla krajów kandydackich w latach 2000-2006 środki w wysokości 1040 mln euro rocznie na działania z zakresu ochrony środowiska i transportu.

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

¹ Pierwszą część tego materiału zamieściliśmy w poprzednim numerze „*Studiów Europejskich*”. (przyp. red.)

² Wprowadzenie programów ISPA i SAPARD spowodowało, iż PHARE w zasadzie nie będzie kontynuował wspierania działań finansowanych w ramach tych programów.

Ogólne zasady funkcjonowania programu ISPA zostały określone w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 1267/1999 z 21 czerwca 1999 r. Zgodnie z tymi zasadami, podział środków na wstępne alokacje dla poszczególnych krajów kandydujących oparty jest na następujących kryteriach: liczba ludności, powierzchnia kraju, wielkość Produktu Krajowego Brutto na głowę mieszkańca liczonego według parytetu siły nabywczej.

Program ISPA jest wzorowany na Funduszu Spójności, który w ramach Unii Europejskiej ma na celu pomoc mniej rozwiniętym krajom w likwidacji opóźnień w dwóch dziedzinach: w ochronie środowiska oraz w transporcie.

W analogiczny sposób program ISPA finansuje inwestycje pozwalające krajom kandydującym dostosować się do wspólnotowych standardów w zakresie wspólnotowej polityki ochrony środowiska i polityki transportowej.

Zgodnie z zasadami programu, około 50% środków Polska powinna przeznaczyć na ochronę środowiska i około 50% na infrastrukturę transportową (przy czym jest to podział sugerowany, nie potwierdzony w dokumentach). Budżet określono według zasad stosowanych w Funduszu Spójności, czyli poprzez wskazanie przedziału, w którym powinno się mieścić finansowanie uzyskiwane corocznie przez nasz kraj. Tak więc Polsce może przypaść od 312 mln euro do 384,8 mln euro (tj. od 30 do 37% rocznej alokacji dla wszystkich krajów kandydujących).

Przedsięwzięciami uprawnionymi do uzyskania finansowania z ISPA są projekty, niezależne finansowo i technicznie fazy projektów, grupy projektów lub plany projektów, a także wstępne studia wykonalności oraz studia techniczne, niezbędne dla zrealizowania projektu.

Koordinowanie przygotowań do pozyskiwania środków ISPA, podobnie jak koordynowanie innych przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem środków z pomocy zagranicznej, należy do zadań Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.³ Bezpośrednie przygotowania do korzystania ze środków programu w zakresie ochrony środowiska i transportu są prowadzone odpowiednio przez Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej. Przy pierwszym z nich został powołany organ opiniodawczy i doradczy: Komitet Sterujący ds. Funduszu ISPA. W jego skład wchodzi, obok przedstawicieli Ministerstwa Środowiska oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przedstawiciele samorządów oraz instytucji finansowych i organizacji ekologicznych.

³ Dzieje się tak na mocy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej („*Dziennik Ustaw*”, nr 106, poz. 494).

W budżecie na rok 2000 Unia przewidziała, że przydzieli na projekty w ramach ISPA w sumie 1058 mln euro (w tym dla Polski 312-385 mln). Zaplanowane wypłaty w pierwszej fazie opiewały na 245 mln euro. Majowy projekt budżetu przygotowywany na rok 2001 i przedstawiony przez Komisję określał środki ISPA na 1080 mln euro, a do wypłaty 350 mln.

W pierwszym czytaniu projektu Rada zredukowała kwotę do wypłaty w 2001 r. o 100 mln, czyli do 250 mln. Nie należy traktować tej kwoty jako ostatecznej, bowiem przydzielanie pieniędzy z funduszu ISPA na duże projekty infrastrukturalne (autostrady, linie kolejowe, oczyszczalnie ścieków, zakłady utylizacji odpadów itp.) jest bardzo zaawansowane i w zasadzie przebiega bez większych zakłóceń i planowane pierwotnie kwoty nie zostały zredukowane ostatecznie.

ISPA dopuszcza możliwość finansowania projektów, których szacunkowy koszt nie powinien być mniejszy niż 5 mln euro. Skala realizowanych przedsięwzięć musi być na tyle duża, aby projekt wywarł znaczący wpływ na sektory objęte finansowaniem. Bezwzględnie egzekwowana jest zasada współfinansowania działań ze środków publicznych; przy czym zgodnie z regułami przyjmowanymi w tego typu programach, dofinansowanie z ISPA nie może przekraczać 75% wydatków publicznych. Dodatkowym warunkiem realizacji jest przedstawienie strategii sektorowych dotyczących wykorzystania ISPA. Ważnym założeniem programu jest współpraca przy realizacji projektów międzynarodowych instytucji finansowych, np. Europejskiego Banku Inwestycyjnego, EBORu czy Banku Światowego. Wnioski o dofinansowanie zatwierdza ostatecznie Komitet Zarządzający ds. ISPA w Brukseli na swoich kolejnych posiedzeniach.

W obszarze infrastruktury transportowej ISPA wspiera przede wszystkim rozszerzenie tzw. transeuropejskich sieci transportowych (Trans European Network - TEN) na kraje kandydujące. W praktyce oznacza to, że finansowane są jedynie szlaki transportowe o znaczeniu międzynarodowym zidentyfikowane w specjalnym raporcie opracowanym dla Komisji Europejskiej (TINA). Inwestycje podejmowane w tzw. korytarzach europejskich są dla ISPA priorytetami.

Zgodnie z owymi regułami, w krajowym programie priorytetów inwestycyjnych w sektorze transportu zostały uwzględnione odpowiednie projekty.

W „Narodowej Strategii dla Sektora Transportu” opracowanej przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej i zaakceptowanej przez Komitet Integracji Europejskiej zawarta została lista projektów inwestycyjnych proponowanych do współfinansowania z ISPA. W pierwszej fazie wybrano trzy projekty transportowe,

które zostały zaakceptowane do realizacji przez Komitet Zarządzający ds. ISPA w Brukseli.⁴

W dziedzinie ochrony środowiska ISPA preferuje przedsięwzięcia mające na celu dostosowanie się do wspólnotowego prawa ochrony środowiska w czterech głównych obszarach (zgodnie ze Strategią dla ISPA przygotowaną przez Ministerstwo Środowiska i przyjętą przez KIE w styczniu 2000 r.):

- dostawy wody pitnej;
- oczyszczanie ścieków;
- poprawa jakości powietrza;
- utylizacja odpadów.

Projekty ubiegające się o dofinansowanie w ramach funduszu ISPA powinny spełniać m.in. następujące kryteria:

1. wielkość inwestycji – co najmniej 5 mln euro,
2. inwestor – podmiot publiczny,
3. zgodność z wymogami dyrektywy UE, m.in.:
 - odnośnie ochrony wody (91/271/EWG, 80/778/EWG),
 - odnośnie odpadów (75/442/EWG, 91/689/EWG),
 - odnośnie ochrony powietrza (96/62/WE, 89/429/EWG, 94/67/WE),
4. zgodność z lokalnymi i regionalnymi programami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska,
5. efektywność ekonomiczna.

Jednostką doradczą odpowiedzialną za tworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i prawnych do optymalnego wykorzystania środków z ISPA jest Komitet Sterujący ds. Funduszu ISPA powołany przy ministrze środowiska. Rolę sekretariatu Komitetu Sterującego oraz jego zaplecza merytorycznego pełni Zespół ds. ISPA usytuowany w Departamencie Obsługi Funduszy Zagranicznych Ministerstwa Środowiska. Biurem Wykonawczym Programu ISPA jest natomiast Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), do którego zadań należy m.in. opracowanie i przedłożenie do akceptacji ministrowi zasad wyboru przedsięwzięć do finansowania w każdej kolejnej edycji programu, przygotowanie wniosków aplikacyjnych, monitorowanie

⁴ W Polsce głównym elementem sieci TINA są cztery „korytarze paneuropejskie” przechodzące przez nasz kraj: korytarz I – Warszawa-Białystok-Suwałki-Budzisko/Trakiszki (granica polsko-litewska) z odgałęzieniem Gronowo/Grzechotki (granica polsko-rosyjska)-Elbląg-Gdańsk; korytarz II – Świecko/Kunowice (granica polsko-niemiecka)-Poznań-Warszawa-Terespol (granica polsko-białoruska); korytarz III – Zgorzelec/Olszyna-Krzyżowa-Wrocław-Opole-Katowice-Kraków-Rzeszów-Przemyśl-Medyka/Korczowa (granica polsko-ukraińska); korytarz IV – Gdańsk/Gdynia-Warszawa-Katowice-Zwardoń (granica polsko-słowacka), z odgałęzieniami Grudziądz-Poznań, Katowice-Zebrzydowice/Gorzyczki (granica polsko-czeska).

projektów oraz identyfikacja potencjalnych źródeł finansowania. NFOŚiGW udziela więc pomocy technicznej i sprawuje nadzór nad realizacją projektów.

Komitet Sterujący ds. Funduszu ISPA w pierwszej fazie wyłonił 11 projektów z dziedziny ochrony środowiska (później liczba ta wzrosła do 18), które Polska przekazała do Komisji Europejskiej. Po akceptacji przez stronę unijną następuje sukcesywne podpisanie dla każdego z przedsięwzięć tzw. Memorandum Finansowego, co pozwala na rozpoczęcie wdrażania projektów. W chwili obecnej fundusze programu na lata 2000 i 2001 zostały całkowicie wyczerpane. Łączna kwota wszystkich inwestycji przedstawionych jako propozycje do ISPA wielokrotnie przekracza możliwości programu.⁵

Program SAPARD – Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich

SAPARD jest wieloletnim instrumentem pomocy finansowej, zaproponowanym przez Komisję Europejską dla Polski oraz dziewięciu innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Zasady funkcjonowania programu określa Rozporządzenie Rady UE (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. o wsparciu Wspólnot dla działań przedakcesyjnych na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przedakcesyjnym. Zostało ono opublikowane w „*Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*” i weszło w życie 29 czerwca 1999 r.

Na współfinansowanie wybranych działań służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach kandydujących Komisja Europejska przeznaczy w latach 2000-2006 520 mln euro rocznie. Kraje, które przystąpią do Unii Europejskiej przed rokiem 2007, przestaną korzystać z programu SAPARD, a rozpoczną korzystanie z pomocy finansowej wynikającej ze Wspólnej Polityki Rolnej oraz z Funduszy Strukturalnych.⁶

⁵ Łączna wartość zatwierdzonych 18 projektów wynosi 1,250 mln euro, w tym udział ISPA – 825 mln euro. Z tej kwoty ok. 470 mln euro będzie wyasygnowane z budżetu na rok 2000. Resorty transportu i ochrony środowiska zgłosiły dodatkowo za pośrednictwem UKIE do Komisji Europejskiej zapotrzebowanie na kilkanaście opracowań przedinwestycyjnych dla projektów mających się ubiegać o środki ISPA. Na przygotowanie takich opracowań Komisja wydzieliła specjalną pulę finansową z programu PHARE na 1999 rok określaną jako „Przygotowanie projektów dla programu ISPA” (Large Scale Infrastructure Facility – LSIF). Projekty zakontraktowane na podstawie tego programu są w trakcie realizacji.

⁶ Szczegółowe zasady wdrożeniowe zawarto w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2759/1999 z 22 grudnia 1999 r. ustalającym zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/1999 a dotyczącego wspólnotowego wsparcia środkami przedakcesyjnymi rolnictwa i rozwoju wsi w krajach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej w okresie poprzedzającym akcesję.

Celem programu jest wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w okresie przygotowań do członkostwa w Unii. Cel ten ma być realizowany poprzez dofinansowanie następujących przedsięwzięć:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych,
- poprawa struktur kontroli jakości, kontroli weterynaryjnej i kontroli zdrowia roślin na rzecz jakości artykułów żywnościowych i ochrony konsumenta,
- modernizacja metody produkcji rolnej zmierzającej do ochrony środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego,
- rozwój i dywersyfikacja działalności gospodarczej,
- wprowadzenie systemu zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz organizacja usług w zakresie zarządzania gospodarstwami,
- tworzenie grup producenckich,
- odnowa i rozwój wsi oraz ochrona dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich,
- poprawa struktury obszarowej oraz scalanie gruntów,
- tworzenie i aktualizowanie systemu rejestru gruntów,
- doskonalenie szkolenia zawodowego,
- rozwój i ulepszenie infrastruktury na obszarach wiejskich,
- gospodarka zasobami wodnymi w rolnictwie,
- leśnictwo i zalesianie obszarów rolnych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing produktów leśnych,
- pomoc techniczna na rzecz środków działania objętych programem.

Sposób wykorzystania programu w Polsce został określony w „Programie operacyjnym programu SAPARD”, zatwierdzonym ostatecznie we wrześniu 2000 r. Zgodnie z tym dokumentem, priorytetami programu w naszym kraju będą następujące działania:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych,
- rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu,
- rozwój i doskonalenie infrastruktury na terenach wiejskich.

Przewidziano także uzupełniające alokacje na inicjatywy obejmujące:

- pilotażowe projekty dotyczące ochrony środowiska na terenach rolniczych oraz zalesiania,
- szkolenie zawodowe,
- pomoc techniczną (doradcą) na rzecz środków objętych programem.

Szczegółowe zasady finansowe dla stosowania rozporządzenia nr 1268/1999 zawarte są w rozporządzeniu Komisji nr 2222/2000, przekazanym krajom kandydującym 7 czerwca 2000 r.

Program SAPARD w Polsce ma w rezultacie przyczynić się do poprawy ekonomicznej konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego, dostosowania go do standardów *acquis communautaire* w zakresie jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska, stymulować wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi. Wszystkie priorytety są zgodne zarówno ze „Spójną polityką strukturalną rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, jak i „Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w UE”.

Równoległe do programu SAPARD trwały przygotowania do działań uzupełniających, finansowanych ze środków Banku Światowego, czyli do „Programu aktywizacji obszarów wiejskich”. Trzy najważniejsze komponenty tego programu to: A – mikrokredyty, B – rynek pracy, edukacja, rozwój instytucjonalny, C – infrastruktura.

Instytucją realizującą program SAPARD w Polsce będzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która zgodnie z decyzją premiera została wyznaczona jako agencja płatnicza i instytucja wdrożeniowa dla tego programu. Od stycznia 2000 r. Agencja rozpoczęła tworzenie oddziałów wojewódzkich.

Istnienie agencji płatniczej oraz agencji wdrażającej, nazywanej przez Komisję Europejską Agencją SAPARD, jest wymogiem stawianym przez Komisję Europejską i wynika ze źródeł finansowania programu, czyli Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych. Ostateczne potwierdzenie zdolności ARiMR do pełnienia funkcji agencji płatniczej musiało zostać potwierdzone samooceną ARiMR oraz zewnętrznym audytem przedakcesyjnym, niezbędnym do zgłoszenia przez rząd gotowości agencji do wypłaty pieniędzy i kontroli ich wykorzystania. Dopiero po zgłoszeniu przez rząd Komisja wysłała swoich ekspertów, którzy sprawdzają wynik audytu i wnioskuje o akredytację agencji płatniczych przez Brukselę.⁷

⁷ Przygotowania do przydzielenia funduszu SAPARD napotkały ogromne trudności i opóźnienia. Sama Komisja Europejska z dużym opóźnieniem wydała ostateczne rozporządzenia dotyczące SAPARD i przez wiele miesięcy twierdziła, że kandydaci mogą prowadzić przygotowania do wykorzystania programu na podstawie udostępnionych im projektów. Przez wiele miesięcy nie określono do końca, jakie warunki muszą być spełnione, aby przydzielić pieniądze i mieć pewność, że przejdą na następny rok i nie przepadną. Najwięcej trudności nastęrczyła akredytacja agencji płatniczej. W procesie akredytacyjnym Polska odnotowała znacznie większe opóźnienia niż Bułgaria, Estonia i Słowenia. Polscy dyplomaci wskazywali jednak, że mniejszym krajom jest znacznie łatwiej, bo mają mniej oddziałów regionalnych (w Polsce jest ich aż 16) i w swoim czasie nawet w małej Irlandii proces akredytacyjny agencji płatniczych trwał ponad rok. 25 stycznia

Spośród funkcji implementacyjnej oraz płatniczej pierwsza polega przede wszystkim na prowadzeniu akcji informacyjnej, zbieraniu, opiniowaniu i selekcji propozycji przedsięwzięć przewidzianych do finansowania w ramach programu. Funkcja płatnicza polega na zarządzaniu finansami programu, dokonywaniu płatności i rozliczeń z jego beneficjentami z jednej strony oraz za pośrednictwem Narodowego Funduszu⁸ z Komisją Europejską z drugiej strony. Zgodnie z wymaganiami postawionymi przez Komisję Europejską, agencja płatnicza musi być poddana procesowi akredytacji, który ma zapewnić, że wypełnione zostaną wszystkie warunki dotyczące zarządzania finansowego i kontroli finansowej ustanowione przez Komisję.

Program SAPARD w odróżnieniu od innych programów pomocy przedakcesyjnej ma być realizowany w sposób w pełni zdecentralizowany. Oznacza to m.in., że Komisja Europejska sprawuje kontrolę *ex post* zamiast *ex ante*, co powoduje, że nie będzie ona decydowała o wyborze poszczególnych przedsięwzięć finansowanych w ramach programu. Komisja będzie natomiast prowadziła kontrolę poprawności wydatkowania środków oraz realizacji programu zgodnie z zasadami *po fakcie*. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości odpowiednie wydatki nie będą refundowane przez Komisję.

Szczegółowe postanowienia dotyczące potencjalnych beneficjentów programu oraz wymagań, które muszą spełnić, zakresu poszczególnych środków działania, wielkości dotacji i wielkości wymaganego współfinansowania oraz kryteriów wyboru projektów są zawarte w programie operacyjnym SAPARD.

Finansowanie w ramach programu SAPARD

Przewidywana roczna alokacja dla Polski w 2000 r. zaplanowana została na poziomie 168,68 mln euro (według cen z 1999 r.).⁹ W latach następnych środki powinny być porównywalne pod względem wysokości.

Zgodnie z zasadami realizacji programów przedakcesyjnych, w ustawie budżetowej na rok 2000 dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zaplanowane były m.in. środki na współfinansowanie programu SAPARD w wysokości 200 mln zł.¹⁰ ARiMR działa na podstawie planu finansowego uzgadnianego z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju

2001 r. rząd polski podpisał „Wieloletnią umowę finansową SAPARD”. Daje to nadzieję na uruchomienie programu w pierwszej połowie 2001 r.

⁸ Narodowy Fundusz został ustanowiony w Ministerstwie Finansów w celu zarządzania całością funduszy otrzymywanych przez Polskę z Unii Europejskiej. Jest on zarządzany przez Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Pochodzących z Unii Europejskiej w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów.

⁹ Kwota ta po rewaloryzacji w 2000 r. wynosi 171,6 mln euro.

¹⁰ Część z tych środków jesienią 2000 r., w związku z opóźnieniami w uruchomieniu programu SAPARD, została przeznaczona na realizację inwestycji infrastrukturalnych w gminach.

Wsi oraz Radą Ministrów. W planie tym zostały określone środki na utworzenie oddziałów regionalnych ARiMR, odpowiedzialnych za wdrażanie programu.

Projekty składane do SAPARD będą wymagały współfinansowania ze środków publicznych. Beneficjent będzie otrzymywał płatności po wykonaniu zadania na podstawie przedstawionych rachunków. W umowie finansowej programu nie przewiduje się jakiegokolwiek procedury zaliczkowania na rzecz odbiorcy środków.

Jak wspomniano, środki finansowe przyznane w ramach programu SAPARD będą pochodziły z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych. Środki te podlegać więc będą zasadom finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Jedną z najważniejszych zasad jest zasada współfinansowania. Oznacza to, że fundusze wspólnotowe będą jedynie wspierały inwestycje finansowane ze środków krajowych. W przypadku inwestycji publicznych dofinansowanie z programu SAPARD wynosić może do 75% krajowych środków publicznych. Dofinansowanie z programu w przypadku inwestycji komercyjnych wynosić będzie do 75% zaangażowanych krajowych środków publicznych, ale łącznie środki Unii Europejskiej i krajowe środki publiczne nie mogą przekraczać 50% wartości inwestycji. Tak więc niezbędny jest minimalny 50% wkład własny beneficjanta. Ze względu jednak na duże potrzeby w zakresie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przewiduje się możliwość obniżenia poziomu dofinansowania ze środków programu i tym samym zwiększenie udziału własnego.

Droga do programu SAPARD w Polsce

Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD zostało zatwierdzone przez Radę UE w czerwcu 1999 r. Warunkiem korzystania z pomocy udzielanej na mocy tego dokumentu było przygotowanie programu operacyjnego zawierającego opis strategii wykorzystania środków pomocowych. Zgodnie z rozporządzeniem państwo członkowskie ma 6 miesięcy na przygotowanie programu operacyjnego, a Komisja Europejska dalszych 6 miesięcy na zaakceptowanie go (pod warunkiem jednak, że program operacyjny zawiera wszystkie niezbędne informacje).

Podstawą przygotowania programu operacyjnego SAPARD w Polsce był „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa” (NPPC), w którym określone zostały m.in. priorytety dostosowania rolnictwa i obszarów wiejskich do akcesji. W związku z szeroko rozumianymi przygotowaniem do integracji z Unią Europejską, formułując strategię programu operacyjnego SAPARD, skupiono się na tych dziedzinach, które wymagają największych nakładów inwestycyjnych oraz na tych, które będą decydować, w okresie po uzyskaniu członkostwa, o konkurencyjności polskiego rolnictwa wraz z przetwórstwem rolno-spożywczym w warunkach Jednolitego Rynku, a także o warunkach życia

mieszkańców obszarów wiejskich. W Departamencie Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na podstawie wybranych priorytetów, przygotowany został „Program operacyjny SAPARD” dla Polski i ostatecznie zatwierdzony we wrześniu 2000 r. W przygotowywaniu „Programu” uczestniczyły także inne departamenty Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, eksperci oraz przedstawiciele grup branżowych i związków zawodowych. Był on konsultowany także z innymi resortami centralnymi oraz z samorządami wszystkich województw. „Program operacyjny SAPARD” został zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej.

Komisarz Unii Europejskiej ds. budżetu pani Schreyer już w październiku 2000 r. zapowiedziała oficjalnie, że w tym roku Polska i inni kandydaci zapewne nie dostaną żadnych funduszy z programu pomocowego SAPARD, ale zapewniła jednocześnie, że Komisja, jako organ wykonawczy UE, obstaje przy pierwotnych sumach zaplanowanych do wypłaty w ramach tego programu w 2001 r. Nie wykluczyła jednak, że Komisja będzie musiała ustąpić i zgodzić się na pewne cięcia, przy których upiera się Rada UE. Podkreśliła, że Parlament Europejski popiera dążenia Komisji do zaplanowania wyższych wypłat w 2001 r.

W budżecie na rok 2000 Unia przewidziała, że przydzieli na projekty w ramach SAPARD w sumie 529 mln euro (w tym dla Polski 168,7 mln). Zaplanowano zaś wypłaty pierwszych 200 mln. Projekt budżetu na 2001 r. zgłoszony przez Komisję w maju 2000 r. przewidywał możliwość przydziału 540 mln euro, ale do wypłaty 410,8 mln. W pierwszym czytaniu projektu Rada obcięła w lipcu sumy przewidziane do wypłaty w 2001 r. o 200 mln, czyli do 310,8 mln. Nie oznacza to jeszcze, że przydzielone w zeszłym i tym roku pieniądze przepadną, tym bardziej że Komisja i Parlament są tym cięciom przeciwnie. Ale według unijnych dyplomatów, można to uznać za pierwsze ostrzeżenie, że pieniądze mają przepaść w następnych latach, jeśli trudności będą się przedłużać.

Po jego wejściu w życie możliwe stało się negocjowanie wieloletniego porozumienia finansowego dotyczącego programu SAPARD, określającego kryteria przyznawania wsparcia finansowego, zasady autoryzacji płatności, zasady monitorowania. Otworzyła się także możliwość wynegocjowania rocznego memorandum finansowego, na podstawie którego mogą być uruchamiane fundusze na finansowanie projektów. Bez istnienia wspomnianych aktów prawnych, tj. rozporządzenia i wieloletniego porozumienia finansowego nie

można było zakończyć czynności związanych z akredytacją ARiMR jako agencji płatniczej. Dopiero w wieloletnich dwustronnych umowach finansowych mogą bowiem być ustalone warunki wykorzystania środków z programu SAPARD. Opóźnienia w udostępnieniu krajom kandydującym rozporządzenia finansowego dla tego programu oraz przesunięcie rozpoczęcia okresu, jaki Komisja Europejska miała na zapoznanie się z „Programem operacyjnym”, poskutkowało późniejszym niż planowano (przełom czerwca i lipca 2000 r.) podpisaniem memorandum finansowego. Opóźnienie to ma szczególne znaczenie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych, których realizacja powiązana jest ściśle z określoną porą roku.

Mimo wcześniejszych obaw, że niewykorzystane środki z danego roku mogą przepaść, Komisja Europejska ostatecznie potwierdziła możliwość przesuwania niewykorzystanych kwot na następne lata funkcjonowania programu.

Inne zmiany w programach pomocowych ważne dla działań samorządów

Od 2000 r. zwiększył się w ogólnej puli programów pomocowych udział projektów skierowanych bezpośrednio do władz lokalnych. Obok programu PHARE pojawiły się omówione wyżej dwie nowe linie wsparcia, obejmujące rozwój terenów wiejskich i modernizację rolnictwa (SAPARD) oraz ochronę środowiska (infrastruktura transportu w ramach ISPA znajduje się poza zasięgiem wpływu władz samorządowych). Są to środki czysto inwestycyjne i w różnych wariantach będą miały swój udział w poprawie lokalnej infrastruktury. Nawet jeśli w pierwszym roku samorzady jeszcze niezbyt odczują płynące z nich korzyści, to już w 2001 r. i w następnych latach pieniądze te będą stanowić odczuwalne wsparcie dla realizacji inicjatyw lokalnych. Projekty zgłaszane przez organizacje samorządowe (w zależności od programu: za pośrednictwem odpowiednich urzędów marszałkowskich, regionalnych oddziałów instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie projektów lub bezpośrednio do instytucji wdrażającej) będą kierowane do resortów ochrony środowiska, transportu i rolnictwa, a następnie uwzględniane przez nie w rozbudowanych programach zmian strukturalnych.¹¹

Nie należy też zapominać, że oprócz pomocy kierowanej z Unii Europejskiej, znaczącą rolę odgrywają w naszym kraju również inne formy pomocy bezzwrotnej. Pozostaje cały czas pewien zasób pomocy bilateralnej,

¹¹ W momencie wejścia Polski do UE te środki i związane z nimi możliwości dzięki dostępowi do Funduszy Strukturalnych ulegną zwielokrotnieniu. Fundusze te bazują bowiem na projektach opracowywanych właśnie przez samorzady. Swoistą „próbą generalną” będą niewątpliwie działania podejmowane w ramach programów ISPA i SAPARD, a także PHARE w części: Inwestowanie w wyrównywanie poziomu rozwoju pomiędzy regionami.

w ramach której funkcjonują m.in. linie wsparcia dla małej i średniej przedsiębiorczości (m.in. w ramach grantów rządów Holandii, Kanady i Szwajcarii) czy pomoc na rzecz współpracy samorządów, miast i gmin, realizowana poprzez Fundację Polsko-Francuską, brytyjski Fundusz Know How i programy szwedzkie. Wciąż aktywne są na naszym terenie fundacje wspierające różnego typu działania na rzecz rozwoju szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego w układach lokalnych (np. Fundacja Stefana Batorego, Fundacja Roberta Schumana, Fundacja Polsko-Niemiecka i inne).

W ramach Programu Wspierania Samorządów Lokalnych brytyjskiego Funduszu Know How zespoły ekspertów polskich i brytyjskich przygotowały materiały szkoleniowe oraz poradniki dla władz lokalnych i administracji samorządowej. Rozwijana jest sieć szkoleniowa w całym kraju. W ramach projektów pilotażowych świadczona jest pomoc w powstawaniu planów zagospodarowania przestrzennego, w organizacji zarządzania miastem, w przygotowywaniu strategii rozwoju. Dużym zainteresowaniem cieszą się specjalnie przygotowane poradniki, np. *Gospodarka przestrzenna gmin*.

Rząd Kanady oferuje możliwości współpracy polsko-kanadyjskiej w ramach programu Public Sector Bridge Program. Jest to pomoc przy wdrażaniu reform w publicznych sektorach administracji poprzez szkolenia, wymianę informacji i doświadczeń, współpracę w wybranych dziedzinach zawodowych, wizyty studialne. Mikroprojekty o wartości do 50 tys. dolarów skierowane są przede wszystkim do partnerów z instytucji lokalnych i mają za zadanie wsparcie ich przy rozwiązywaniu specyficznych lokalnych problemów na podstawie doświadczeń kanadyjskich. Projekty takie przewidziane są na okres od 3 do 6 miesięcy. Wnioski przyjmuje Ambasada Kanady w Warszawie.

Polsko-Szwajcarska Komisja Środków Złotowych działa na podstawie tzw. Memorandum of Understanding on the Polish-Swiss Counterpart Funds z 7 maja 1999 r. podpisanego przez UKIE i szwajcarski Federalny Urząd Gospodarki Zagranicznej. Rozpatruje wnioski obejmujące inwestycje prowadzone w ochronie środowiska, ochronie zdrowia i pomocy społecznej, kulturze, energetyce (szczególnie w zakresie alternatywnych źródeł energii), małych i średnich przedsiębiorstw (przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym). Wymagane jest 50% (i wyższe) współfinansowanie projektów. Pomoc kierowana jest głównie do trzech województw: podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego, z możliwością dołączenia świętokrzyskiego i wschodniej części mazowieckiego (powiaty: Łosice, Węgrów, Ostrów Mazowiecka).

Unia Europejska też bynajmniej nie ogranicza się do przekazywania Polsce funduszy przedstrukturalnych. W ramach programów wielonarodowych

znaczące wsparcie nieinwestycyjne otrzymują z jej strony samorzady i organizacje pozarządowe (zarówno te o znaczeniu lokalnym, regionalnym, jak i ogólnokrajowym) na działania związane z rozwojem małej i średniej przedsiębiorczości, inicjatywy na rzecz mniejszości, rozwoju demokracji lokalnej itd. (programy JOPP, ACCESS, Drugs i inne).

Ponadto w ramach wsparcia rozwoju instytucjonalnego program PHARE współfinansuje udział Polski w programach wspólnotowych, jak się wydaje niedocenianych przez władze samorządowe. Do najważniejszych z nich należą:

- Socrates: promujący europejski wymiar kształcenia na wszystkich poziomach edukacji oraz koncepcję „uczenia się przez całe życie” w aspekcie kreowania europejskiej tożsamości i poczucia jedności mieszkańców zjednoczonej Europy (prowadzony w formie np. wymiany uczniów szkół średnich, dokształcania nauczycieli przedmiotów „obywatelskich”, kontaktów kierownictw placówek oświatowych);
- Leonardo da Vinci: dotyczący rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego na wszystkich poziomach i mający na celu poprawę szkoleń zawodowych w kontekście lepszego reagowania na potrzeby rynku pracy oraz sytuacji na rynku pracy (zagraniczne zawodowe praktyki szkolne, udoskonalanie programów nauczania w szkołach zawodowych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników itd.);
- Młodzież: wspierający współpracę młodzieży w przedziale wiekowym 16-25 lat, przyczyniając się do nawiązywania kontaktów i przewyższania barier międzykulturowych (wymiana grup zainteresowań, umożliwienie wymiany wolontariuszy pracujących na rzecz lokalnych społeczności w krajach Unii Europejskiej itd.);
- Kultura 2000: wspierający szeroko rozumiane inicjatywy kulturalne na wszystkich poziomach (współpraca kulturalna regionów, promocja lokalnych rzemiosł historycznych itp.).

Do innych tego typu programów należą jeszcze SAVE II (Program Efektywnego Wykorzystania Energii), Zintegrowany Rozwój Małych i Średnich Przedsiębiorstw, V Program Ramowy Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej (dla przedsiębiorstw i współpracujących z nimi placówek naukowych).

Przewiduje się sukcesywne rozszerzanie udziału Polski również w innych programach wspólnotowych.

Elementy przygotowań samorządów do starań o fundusze pomocowe

Najtrudniejsze zadanie w procesie przygotowania struktur lokalnych do czerpania korzyści z dostępnych środków pomocowych to przeszkolenie ludzi. Obecnie brakuje bowiem w samorządach wiedzy o samych programach oraz o mechanizmach podejmowania decyzji przy rozdzielaniu dotacji i grantów

pomocowych. Dodatkową trudność stanowi fakt, iż na skutek naszych postępów na drodze do integracji europejskiej i związanych z tym zmian w funkcjonowaniu podporządkowanych temu procesowi programów pomocowych wiedza taka szybko się dezaktualizuje. Nie rozwiązuje więc problemu jednorazowe, nawet najbardziej staranne przeszkolenie, sytuacja wymusza bowiem ciągłe śledzenie bieżących trendów w tym zakresie.

Kolejnym „progiem” dla władz samorządowych jest bezwzględna zasada **zabezpieczenia własnego współfinansowania** każdej inicjatywy współfinansowanej ze środków pomocy bezzwrotnej. Zazwyczaj wystarcza wkład własny na poziomie około 25%, choć czasem ta poprzeczka bywa wyżej postawiona. W tym aspekcie władzom lokalnym miała pomóc reforma samorządowa, w założeniu gwarantująca im pewną niezależność finansową i pozwalająca wykorzystać fakt, iż „na swoim podwórku rządzi się efektywniej i wydatniej” oraz łatwiej szuka się partnerów do współpracy. Niestety, okazuje się, że sytuacja finansowa samorządów stanowi niejednokrotnie barierę nie do pokonania przy ubieganiu się o finansowanie oddolnych inicjatyw z funduszy pomocowych. Nie są w stanie zmienić istniejącego stanu komercyjne kredyty i pożyczki, oferowane chętnie przez banki. Co więcej, najbardziej aktywne i przedsiębiorcze władze lokalne próbując radzić sobie z bieżącymi problemami najczęściej wykorzystywały już możliwości stworzone im przez instytucje finansowe. Obecnie czują się wręcz „ukarane” za inicjatywę, bo spłacając wcześniejsze zobowiązania nie są w stanie pozyskać dodatkowych funduszy na dofinansowanie najlepszych nawet programów oferowanych w ramach bezzwrotnych linii pomocowych.

Wszyscy potwierdzają, że dzisiaj samorządom najbardziej potrzebne są natychmiastowe środki na inwestycje gminne: budowę dróg, oczyszczalni ścieków, tworzenie tzw. inkubatorów biznesu dla przetwórstwa rolnego itd. Pieniądze inwestycyjne w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej to fundusze z programów przedakcesyjnych. Jednakże wysoki pułap realizowanych w ich ramach inwestycji (np. w ramach ISPA próg taki wynosi 5 mln euro na projekt, a w PHARE 2 mln euro najczęściej w 3-letnim cyklu) oraz trudności z zabezpieczeniem własnego dofinansowania stanowią dla większości pojedynczych gmin próg nie do pokonania. Niestety, są to warunki zewnętrzne, które niezależnie od możliwości polskich podmiotów nie ulegną zmianie. Dlatego też samorzady chcące korzystać z dostępnych funduszy będą zmuszone do **łączenia swoich potencjałów** i działania poprzez większe struktury typu celowe związki gmin (co w wielu przypadkach jest już praktykowane z sukcesem). Łatwiej jest wówczas o dodatkowe wsparcie ze strony państwa czy międzynarodowych instytucji finansowych.

Jako alternatywa dla kosztownych programów inwestycyjnych pozostających do dyspozycji samorządów przedstawiane są tzw. miękkie linie pomocowe,

oferujące skromniejsze dofinansowanie ze strony darczyńcy, ale za to na znacznie korzystniejszych warunkach. W ich ramach działania koncentrują się przede wszystkim na **pomocy doradczej i konsultingowej oraz na szkoleniach** w wybranych, priorytetowych dziedzinach.

Ukryte w tych formach wsparcia możliwości są przez samorzady często niedoceniane, a przecież, choć nie rozwiązują problemów strukturalnych, mogą odciążać budżety od niektórych bardzo specyficznych zadań. Ich znaczenie może być szczególnie istotne w dziedzinie pomocy społecznej, edukacji, kultury, przy szkoleniach lokalnych kadr stanowiących element przygotowań do integracji europejskiej, a nawet w takich działaniach, jak prace przygotowawcze do realizacji lokalnych inwestycji oraz przygotowywanie planów inwestycyjnych, strategii i planów rozwoju, dokumentów programowych itd.

Z programu PHARE Dialog Społeczny Białostockie Stowarzyszenie Agroturystyczne otrzymało dotację w wysokości 2413 ecu na częściowe pokrycie kosztów projektu pod nazwą „Rozwój obszarów wiejskich poprzez działalność agroturystyczną ich mieszkańców” skierowanego do mieszkańców wsi województwa białostockiego. Program zakładał organizację szkoleń dla zainteresowanych rolników oraz przygotowanie oferty agroturystycznej dla poszczególnych gospodarstw, a także pomoc w określaniu standardu, uzyskaniu kredytów i promocji regionu. Efektem miało być stworzenie sieci 75 gospodarstw agroturystycznych.

Dotychczasowe doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują, iż duża część środków bezzwrotnych na wspieranie inicjatyw lokalnych kierowana będzie poprzez organizacje pozarządowe (tzw. NGOs).¹² Szanse NGOs na otrzymanie dotacji rosną, gdy działają one w porozumieniu z samorządami. Korzyść ze współpracy jest więc wzajemna: NGOs mogą realizować swoje zadania na rzecz lokalnej społeczności, a z drugiej strony przy współfinansowaniu środkami pozyskanymi przez NGOs samorzady mogą rozwiązać część swoich palących problemów. Taka współpraca może być szczególnie owocna np.

¹² Informacje o różnych aspektach związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych w krajach Unii Europejskiej oraz o możliwościach włączenia się polskich podmiotów w istniejącą sieć współpracy, a także o warunkach korzystania ze środków pomocowych UE dla NGOs można znaleźć w publikacji *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla polskich organizacji pozarządowych*, red. R.Kozlicka, 1998. Użyteczne rady z punktu widzenia tego rodzaju aktywności zawiera również poradnik opracowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej *Jak wziąć się do dzieła? Przewodnik dla obywateli*, Warszawa 1996. Polski sektor organizacji pozarządowych zaangażowanych w problematykę integracji prezentuje publikacja Fundacji im. R.Schumana: *Almanach polskich pozarządowych organizacji proeuropejskich 1998-1999*, Warszawa 1999. Por. także literaturę zalecaną, podaną na końcu niniejszego opracowania.

w zakresie opieki nad ludźmi starymi, przy tworzeniu warunków na wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych, w pracy z młodzieżą społecznie niedostosowaną, przy promocji kultury regionu itd. Przy dobrym współdziałaniu można zaoszczędzić środki, które w rezultacie wspomogą inne obszary życia w gminie.

W Polsce istnieje ok. 20 tys. organizacji pozarządowych, w których pracuje ponad 3 mln zaangażowanych działaczy (25% ogółu pracujących), a więc wielokrotnie mniej niż w większości państw zachodnich. Może to spowodować, że samorządy nie będą w stanie skorzystać z oferty dotyczącej społecznej samoorganizacji. Stąd konieczność szybkiego „obudowania się” odpowiednimi strukturami i sformalizowania ich działalności. Należy to traktować jako otwieranie sobie dodatkowych możliwości pozyskiwania funduszy na najbardziej niedoinwestowane obszary życia społecznego w gminie.

Gdzie szukać informacji o programach pomocowych dla samorządów?

W Unii Europejskiej najwięcej danych o dostępnych funduszach pomocowych trafia do odbiorców za pośrednictwem środków masowego przekazu, przede wszystkim prasy oraz Internetu. W Polsce także najbardziej niezawodnym źródłem szybkiej informacji o możliwościach i warunkach otrzymania dotacji wciąż pozostają ogłoszenia w czasopiśmie o zasięgu krajowym (szczególnie w „*Gazecie Wyborczej*”, „*Rzeczpospolitej*”, „*Wspólnocie*”), biuletynach fundacji i organizacji pozarządowych oraz coraz częściej w informatorach lokalnych współpracujących tematycznie z instytucjami centralnymi (np. regionalne oddziały EuroInfo). Bardzo pomocny może okazać się również stały **kontakt z instytucjami** zajmującymi się koordynacją lub obsługą funduszy pomocowych (np. z powołanym przez UKIE Centrum Informacji Europejskiej).

Coraz częściej do przekazywania informacji wykorzystywane są też inne środki przekazu, np. **Internet**. Przeszukiwanie stron internetowych instytucji i fundacji znanych ze swoich szerokich kontaktów i działalności na rzecz społeczności lokalnych (np. Fundacja Stefana Batorego, Agencja Rozwoju Komunalnego, Fundusz Współpracy itd.) dostarcza informacji „z ostatniej chwili”, ale wymaga regularnych odwiedzin na stronach www. Dodatkową trudność w niektórych przypadkach może stanowić odnajdywanie ścieżek dostępu do poszukiwanych danych.

We wszystkich kontaktach z przedstawicielami samorządów państw Unii Europejskiej podkreśla się, iż brak informacji oraz kanałów szybkiego dostępu

do nowych danych o programach wspierających działania władz lokalnych jest stałym problemem samorządów nie tylko w Polsce.

Literatura zalecana

- *Almanach polskich pozarządowych organizacji proeuropejskich 1998-1999*, Fundacja im. R.Schumana, Warszawa 1999
- R.Cameron, *Historia gospodarcza świata*, Warszawa 1996
- G.Hancock, *Lords of Poverty*, London 1989
- *Jak wziąć się do dzieła? Przewodnik dla obywateli*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1996
- K.J.Ners, I.T.Buxell, *Pomoc dla transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej - Raport 1995*
- P.Samecki, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*, Fundacja Edukacji i Badań nad Pomocą Zagraniczną, Warszawa 1997
- D.Siegel, J.Yancey, *Odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój organizacji pozarządowych w Europie Środkowo-Wschodniej a rola pomocy zachodniej*, Fundacja Braci Rockefellerów, Warszawa 1992
- *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla polskich organizacji pozarządowych*, red. R.Kozlicka, 1998