
Barbara Mrówka*

Unijne programy pomocowe dla polskich samorządów i organizacji pozarządowych

Ramy instytucjonalno-prawne stosunków Polski z Unią Europejską wyznaczyła Umowa o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z 16 grudnia 1991 r., zwana Układem Europejskim (Europe Agreement). Weszła ona w życie 1 lutego 1994 r., po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej. Wcześniej jednak, bo od 1 marca 1992 r., rozpoczęto realizację handlowej części Układu, tzw. Umowy przejściowej (Interim Agreement)¹. Umowa stowarzyszeniowa stworzyła możliwości długofalowej współpracy ekonomicznej i politycznej, co w założeniu – jak czytamy w preambule – miało doprowadzić do członkostwa Polski we Wspólnotach.

Artykuł 1 definiuje w związku z tym następujące cele Układu: ustanowienie odpowiednich ram dla dialogu politycznego, który umożliwi rozwój bliskich stosunków politycznych między stronami; popieranie rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między stronami, w celu sprzyjania dynamicznemu rozwojowi gospodarstwu i dobrobytowi w Polsce; stworzenie podstawy dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnoty dla Polski; stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą; popieranie współpracy w dziedzinie kultury.

Wspólnoty Europejskie zobowiązały się do udzielania Polsce czasowej pomocy finansowej. Miała ona służyć przyspieszeniu strukturalnych przekształceń naszej gospodarki oraz przewyciężaniu gospodarczych i społecznych skutków przekształceń strukturalnych. Przewidziano trzy rodzaje pomocy: 1) pomoc bezzwrotną (dotacje); 2) kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego;

* *Radca ministra w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej.*

3) pomoc wspierającą działania na rzecz stabilizacji i restrukturyzacji gospodarki w Polsce. Wsparcie było przeznaczone na cele zdefiniowane w preambule Układu, bez możliwości rozszerzenia programów współpracy poza wskazane wyżej obszary². Postanowieniom Układu towarzyszyło uruchomienie programu pomocy Phare, którego zadaniem było wspieranie procesów transformacji gospodarczej i społecznej³.

Obecnie Polska znajduje się w końcowej fazie intensywnych przygotowań do członkostwa w UE, z czym wiążą się zmiany w koncepcji wsparcia pomocowego oraz nowe możliwości dofinansowania dziedzin, znajdujących się dotąd na marginesie zainteresowania programów unijnych. Uwaga skupiona jest coraz bardziej na funduszach strukturalnych i Funduszu Spójności. Zanim jednak staną się one częścią naszej rzeczywistości, warto jeszcze raz przyjrzeć się programom, które traktowane są już jako schyłkowe, ale które pozostają realnym źródłem dofinansowania działań samorządowych, a także sektora organizacji pozarządowych (NGOs). I chociaż przygotowanie wniosku zgodnie z rosnącymi wymaganiami stawianymi przez darczyńców nadal wymaga znacznego wysiłku (również z uwagi na coraz silniejszą konkurencję, rokrocznie rośnie bowiem liczba aplikacji zgłaszanych do każdego konkursu projektów), programy te uznawane są już powszechnie za dostępne. Coraz częściej też są traktowane jako element przygotowań do absorpcji funduszy, które staną się w Polsce dostępne po akcesji.

Celem niniejszej prezentacji jest analiza dotychczasowej praktyki funkcjonowania programów pomocowych w naszym kraju oraz możliwości ich wykorzystania przez samorządy i organizacje pozarządowe.

Charakterystyka ogólna programów pomocowych

W największym uproszczeniu pomoc zagraniczna 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. Podstawowym jej celem jest stymulowanie rozwoju gospodarczego i reform demokratycznych w państwach rozwijających się⁴. Programy pomocowe mogą stać się impulsem rozwojowym państw i regionów, co leży we wspólnym interesie obdarowanego i darczyńcy. Wsparcie dla krajów pozbawionych gotówki i borykających się z poważnymi problemami jest z założenia inwestycją w bezpieczniejszą przyszłość w skali świata, a także w umocnienie i rozszerzenie powiązań gospodarczych. Realokacja zasobów powoduje bowiem wzrost wymiany handlowej, co może

skutkować rozszerzeniem dostępu do informacji, rozpoznaniem nowych rynków zbytu (i ekspansją na te rynki), wypromowaniem kraju itd. Korzystają z tego i obdarowani, i darczyńcy. Dokonując zakupów, ubogie kraje lokują swoje niewielkie zasoby, współpracując z partnerami, których znają i do których mają zaufanie lub z którymi wypracowały procedury współpracy. Tymi partnerami są najczęściej aktualni albo wcześniejsi darczyńcy, tym sposobem zdobywający nowe, nierzadko w dłuższej perspektywie bardzo obiecujące rynki zbytu. Tym atrakcyjniejsze, że często przyjmują towary wytwarzane w oparciu o przestarzałe technologie, bądź godzą się na testowanie wyrobów nie do końca sprawdzonych i obciążonych ryzykiem na rynkach rozwiniętych.

Bezwrotna pomoc zagraniczna finansuje przede wszystkim wsparcie projektów rozwojowych. Udzielana jest na bardzo dogodnych warunkach w postaci grantów i kredytów. Przeznaczana jest na przeprowadzenie zmian strukturalnych (np. w rolnictwie), na rozwój lokalny i regionalny (np. wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej), zmiany sektorowe (np. na wsparcie dla małej i średniej przedsiębiorczości, reformy w przemyśle ciężkim). Drugą grupę wsparcia stanowią środki na tzw. pomoc programową (np. na opracowanie koncepcji reform w administracji, programu prywatyzacji przedsiębiorstw czy reformy systemu sprawiedliwości).

Co roku kraje bogate udzielają biedniejszym wsparcia w wysokości ok. 60 mld USD netto, co stanowi ok. 0,25 proc. ich łącznego PKB. Mimo iż w proporcji do dochodów krajowych nie są to środki szokujące, niemniej jest to kwota znacząca. Tymczasem efekty wykorzystania tych zasobów są w większości przypadków mierne - jeśli chodzi o wpływ zarówno na funkcjonowanie gospodarki wspieranych krajów, jak i na poziom życia mieszkańców. Zdaniem Banku Światowego dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że wielu odbiorców pomocy prowadzi nieefektywną politykę gospodarczą. Nakłada się na to wysoki wskaźnik korupcji oraz brak stabilizacji w skali makro⁵. W tym kontekście osobny problem stanowi kwestia form pomocy. Znaczna jej część ma bowiem postać płatności dla firm w bogatych krajach, co umożliwia im sprzedaż często niepotrzebnych i nienowoczesnych produktów. A ponieważ udzielana jest w raczej w formie pożyczek niż darowizn, biedne kraje w rezultacie jeszcze bardziej pogrążają się w długach. Pomoc taka rzadko natomiast jest kierowana na pozyskiwanie nowoczesnej wiedzy naukowo-technicznej, potrzebnej np. do uporania się z problemami chorób (dotyczy to przede wszystkim krajów tropikalnych) oraz nierozwiniętego (prymitywnego) rolnictwa, stanowiących często jedną z przyczyn pogłębiającej się biedy⁶.

Poziom oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju (Official Development Assistance, ODA), wyrażony jako procent produktu narodowego brutto (PNB) państw darczyńców, spada już od 1970 r., kiedy międzynarodowa wspólnota po raz pierwszy zobowiązała się do przeznaczenia na ten cel 0,7 proc. swojego PNB. W 2000 r. średnia wartość ODA udzielonej przez 22 kraje członkowskie Komitetu Pomocy na cele Rozwoju Organizacji Gospodarczej Pomocy i Rozwoju (DAC OECD) wyniosła zaledwie 0,22 proc. PNB. Wśród powodów ograniczenia pomocy ODA wymienia się m.in. deficyty budżetowe państw darczyńców, słabszą motywację do udzielania pomocy po zakończeniu zimnej wojny, sygnały podające w wątpliwość skuteczność programów i przedsięwzięć realizowanych ze środków ODA oraz zwiększony napływ prywatnego kapitału do państw rozwijających się⁷.

Ostatnie lata przyniosły znaczny wzrost świadomości czynników warunkujących efektywność pomocy na rzecz rozwoju. Powszechnie uważa się, że powinna ona spełniać przynajmniej dwa warunki: redukować skalę ubóstwa i opierać się na zasadach, których współtwórcami są rządy i organizacje pozarządowe państw beneficjentów. Badania wskazują, że pomoc może przyczynić się do ograniczania ubóstwa również wtedy, gdy jest wykorzystywana do przewyższania problemów niedożywienia czy usuwania skutków klęsk żywiołowych. Ale w większości przypadków pomoc może stanowić realne wsparcie dla różnych sektorów życia w kraju biorcy jedynie pod warunkiem, że równocześnie prowadzone są tam reformy mające uzasadnienie w potrzebach i planowanych kierunkach rozwoju. W wielu przypadkach problem stanowi nieuwzględnianie w realizacji projektów zasobów kraju otrzymującego wsparcie i czynienie w ten sposób z pomocy uniwersalnej kategorii stosowanej bez względu na jednostkowe różnicowania⁸. Powoduje to często irytację u odbiorców pomocy, spowodowaną świadomością zmarnowanych możliwości i bezsensownego marnotrawienia zasobów przez oderwanych od lokalnych realiów doradców i ekspertów z „innego świata”, realizujących własne idee i pomysły nieprzekładalne na efekty za honoraria „kominowe” w porównaniu do miejscowych stawek. Skutkuje to również daleko idącą (i niestety trwałą) rezerwą w korzystaniu z pomocy technicznej darczyńców⁹.

Inną istotną przeszkodą blokującą absorpcję środków pomocowych są zawiłe i niekiedy sprzeczne procedury ich przydzielania. Wymagania i warunki formalne są bardzo zróżnicowane - w zależności od dawcy oraz wspieranego obszaru. Niekiedy też darczyńcy, pod pretekstem zapewnienia efektywnego wykorzystania środków, testują na wybranej grupie odbiorców nowe skom-

plikowane zasady dostępu do różnych funduszy oraz monitorowania i oceny rezultatów wsparcia w różnych sektorach. Takie działania w efekcie nie tylko znacząco ograniczają dostępność i skuteczność pomocy, ale również powodują odczuwalne podrożenie dostępu do niej wskutek np. konieczności budowania skomplikowanych (ale nie uniwersalnych) baz danych. Doświadczenie pokazuje, że związek takich dodatkowych warunków wsparcia z efektywnością jego wykorzystania jest raczej luźny.

Powyzszy problem dotyczy także Polski. Zostaliśmy objęci regularnymi programami pomocy bezzwrotnej od 1989 r. Środki pomocowe przekazywane były najczęściej w formie programów wielonarodowych i krajowych, programów dwustronnych (bilateralnych) oraz programów realizowanych przez instytucje i organizacje międzynarodowe lub za ich pośrednictwem. W chwili obecnej większość źródeł tego wsparcia, w związku ze zmianą sytuacji gospodarczej, jest stopniowo ograniczana. Coraz obfitszymi strumieniami płynie natomiast pomoc Unii Europejskiej. Jednocześnie techniczne warunki dostępu do unijnych pieniędzy, takie jak skomplikowane procedury przetargowe, wymagania dotyczące rozbudowanych systemów rejestracji i monitorowania przepływu środków, skutecznie blokują korzystanie z tych funduszy i wywołują frustrację odbiorców. W mniejszym stopniu zmieniają się wymagania i warunki tzw. dawców pomocy bilateralnej. Wieloletni dawca takiej pomocy dla Polski, jakim jest rząd Japonii, uzależnia np. przepływ funduszy przede wszystkim od ścisłej współpracy ekspertów japońskich z odbiorcami projektu, umożliwienia licznym misjom swoich specjalistów niezależnych badań i obserwacji, a przede wszystkim od nadania realizowanym projektom odpowiedniej rangi w procedurach administracyjnych. Z drugiej strony, rząd japoński nie koncentruje się na procedurach wydatkowania pieniędzy: stosowne decyzje oddane zostały pod nadzór polskich instytucji. Nie skutkuje to bynajmniej mniejszą efektywnością w wykorzystaniu środków lub nieprawidłowościami w wykonywaniu zaplanowanych działań.

Stan programów pomocowych w Polsce

Działania inwestycyjne

W Polsce udało się wypracować zasadniczą dla powodzenia pomocy zagranicznej dobrą współpracę biorcy i dawcy pomocy. Programy pomocowe uzyskały również szeroką aprobatę i wsparcie zarówno ze strony administracji rządowej i samorządowej, jak również od organizacji pozarządowych. Bez większego ryzyka można powiedzieć, że stały się nieodłącznym elementem

naszego krajobrazu gospodarczego w skali makro i mikro oraz w istotny sposób przyczyniły się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

Obecnie mamy do czynienia z wyraźną tendencją postępującej decentralizacji pomocy zagranicznej. Coraz więcej zależeć będzie od struktur lokalnych oraz partnerów społecznych. Coraz częściej administracja centralna nie będzie pośredniczyć w pozyskiwaniu i nie będzie bezpośrednio dzielić ani kontrolować funduszy na rozwiązywanie regionalnych i lokalnych problemów. Samorządy i organizacje pozarządowe będą nie tylko wnioskodawcami, będą także odpowiedzialne za zabezpieczenie funduszy na dofinansowanie działań, ich realizację i monitorowanie. Administracji centralnej w wielu przypadkach pozostanie przede wszystkim rola informacyjna i doradcza.

Warunkiem koniecznym do skorzystania z możliwości oferowanych w większości linii pomocowych jest zapewnienie dofinansowania projektów ze środków własnych beneficjenta¹¹. Poziom dofinansowania inwestycji najczęściej waha się w granicach 25-50 proc. tzw. wydatków kwalifikowanych (czyli uprawnionych do refundacji), choć zdarzają się projekty, gdzie wkład własny może być niższy. Potwierdzenie dysponowania własnymi funduszami na realizację przedsięwzięcia jest podstawowym warunkiem ubiegania się o pomoc unijną. Dawca pomocy traktuje bowiem swoje dofinansowanie jako dodatek, a nie zamiennik środków własnych projektodawcy.

Pomoc zagraniczna może wesprzeć zapoczątkowanie nowych strategii rozwoju, wspomóc możliwie szybkie i efektywne wykorzystywanie własnych możliwości i szans. Nie może być jednak traktowana jako lekarstwo na rozwiązanie bieżących trudności budżetowych, niezależnie czy dotyczy to budżetu państwa, samorządu, czy też organizacji społecznej.

Najważniejszym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych i wspierających przygotowania polskich instytucji do funkcjonowania w strukturach zjednoczonej Europy są obecnie (do momentu wejścia do UE) fundusze przedakcesyjne: Phare, ISPA i Sapard. Programy te, oprócz przyspieszenia integracji, mają za zadanie przygotowanie do efektywnego korzystania ze strumieni finansowych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności od momentu uzyskania członkostwa.

Priorytety określające wykorzystanie programów unijnych zostały wyznaczone w dwóch dokumentach: w przygotowanym przez Komisję Europejską „Partnerstwie dla członkostwa” oraz w „Narodowym programie przygotowania

do członkostwa”, który stanowi polską odpowiedź na dokument Komisji. Główne obszary koncentracji środków pomocowych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej to przede wszystkim: ochrona środowiska, rolnictwo, transport i infrastruktura techniczna, bezpieczeństwo i sprawy wewnętrzne, finanse, bezpieczeństwo oraz zwiększanie potencjału administracji. Ich uwzględnianie jest niezbędne przy planowaniu wykorzystania pomocy¹².

Phare od 1991 r. pozostaje największym regularnym programem bezzwrotnej pomocy zagranicznej Unii Europejskiej dla Polski. Zmienił się jednak jego charakter i cele - z programu wsparcia polskiej transformacji Phare przekształcił się w najważniejszy instrument przygotowań przedakcesyjnych. Charakter programów przedakcesyjnych, gdzie wszystkie działania mają na celu przyspieszenie i ułatwienie integracji, nadano również dwóm całkowicie nowym programom: funduszowi ISPA, wzorowanemu na Funduszu Spójności, który finansuje duże projekty infrastrukturalne w dziedzinie ochrony środowiska i transportu (z założenia na oba sektory winno przypadać po połowie środków), oraz programowi Sapard, odnoszącemu się do działań wspólnej polityki rolnej, który obejmuje finansowanie szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich.

Realizowany obecnie Phare różni się od programu o tej samej nazwie, jaki znamy w Polsce od początku lat 90.¹³ Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotna jest przede wszystkim nowa sztywna zasada, że środki finansowe są w nim przeznaczone w ok. 30 proc. na wzmocnienie struktur instytucjonalnych i administracyjnych oraz szkolenie kadr potrzebnych do wdrażania prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*), a w ok. 70 proc. na wspieranie inwestycji, służących dostosowaniu polskiej infrastruktury do standardów europejskich. Część inwestycyjna obejmuje głównie działania strukturalne w rolnictwie i rozwoju regionalnym, 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, a także wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Tzw. część miękka, nieinwestycyjna programu (*Institution Building*), poza tworzeniem nowych niezbędnych instytucji, obejmuje szkolenie administracji centralnej, regionalnej i lokalnej w zakresie różnych aspektów życia społecznego i gospodarczego.

Krajowy Program Operacyjny Phare 2001

Memorandum Finansowe podpisano w grudniu 2001 r. Zgodnie z ogólnymi zasadami Phare okres kontraktowania Programu kończy się pod koniec 2003 r. (fizyczna realizacja działań i zakończenie wydatkowania funduszy to jeszcze co najmniej rok dłużej). **396 mln euro** przeznaczono na realizację działań w 7 priorytetowych obszarach, a także na udział w programach wspólnotowych i agencjach oraz na programy współpracy przygranicznej Phare (CBC) 2001.

Budżet CBC wynoszący **56 mln euro** zostanie przeznaczony na sfinansowanie projektów inwestycyjnych w dziedzinie infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, małej i średniej przedsiębiorczości oraz bezpieczeństwa. W ramach funduszu małych projektów euroregionalnych finansowane będą również przedsięwzięcia na małą skalę dotyczące wymiany kulturalnej, turystyki, sportu, edukacji itp.

Od roku 2000 wzrosło w ramach Phare znaczenie projektów pochodzących bezpośrednio od władz lokalnych. Projekty inwestycyjne zgłaszane w ramach spójności społeczno-gospodarczej są - zgodnie z obowiązującymi procedurami - przygotowywane przez samorządy, następnie podlegają procedurom kwalifikacyjnym na poziomie urzędów marszałkowskich i regionalnych komitetów sterujących. W dalszej kolejności kierowane są do Ministerstwa Gospodarki i weryfikowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej pod kątem zgodności z priorytetami i ogólnymi zasadami programu Phare.

Minimalny projekt zgłaszany do Phare na poziomie krajowym musi mieć wartość ok. 2-3 mln euro, a okres realizacji określany jest na 2-3 lata. Projekty przygotowywane przez władze lokalne i organizacje pozarządowe mogą jednak być częścią większej całości.

W przypadku funduszu ISPA sytuacja przedstawia się nieco inaczej. Projekty dotyczące ochrony środowiska mogą być zgłaszane przez samorządy, kierowane są wówczas do Ministerstwa Środowiska. Projekty dotyczące transportu przygotowywane są centralnie i podlegają bezpośrednio Ministerstwu Transportu. Minimalna wartość projektu określona tu została na znacznie wyższym poziomie - co najmniej 5 mln euro. Przy czym projekty przygotowane w ramach kolejnych aplikacji (jeżeli spełniają warunki programu, a z powodu braku środków lub przekroczenia aktualnych terminów rozpatrywania przez Komitet Zarządzający w Brukseli nie będą mogły być zrealizowane w ramach czasowych określonych przez ISPA) mogą zostać płynnie przesunięte do realizacji w ramach Funduszu Spójności natychmiast po akcesji¹⁴.

Program ISPA we Wrocławiu

Miasto od początku powstania funduszu ISPA zabiegało o dofinansowanie na **projekt poprawy jakości wody wraz z budową kanalizacji sanitarnej oraz projekt gospodarki odpadami**. W październiku 2000 r. Komitet Zarządzający Funduszu ISPA zaakceptował oba projekty; wiosną 2001 r. Komisja Europejska podpisała z rządem RP memorandum na ich finansowanie. W ciągu pięciu lat w infrastrukturę miejską zainwestowanych zostanie 600 mln zł, z czego blisko 190 mln zł to bezzwrotna dotacja z funduszu UE.

Pierwsze prace przy rekultywacji wysypiska na Maślicach ruszą już w tym roku. Zagospodarowanie składowiska śmieci będzie kosztowało ponad 70 mln zł. Prace przy budowie kanalizacji w 11 dzielnicach ruszą pod koniec marca 2003 r., w sumie wybudowanych zostanie prawie 100 km sieci. Modernizacja zakładu uzdatniania wody pochłonie około 100 mln zł. Dzięki modernizacji zwiększy się wydajność zakładu, który będzie produkował 120 tys. metrów sześciennych wody na dobę, oraz znacznie poprawi się jakość wody.

Po początkowych problemach z uruchomieniem programu Sapard (formalnie zaplanowanego do realizacji w 2000 r.) ostatecznie dostęp do tego instrumentu uzyskali w połowie 2002 r. przedsiębiorcy i grupy producentów rolnych, rolnicy oraz samorządy. Celem programu jest przygotowanie do udziału we wspólnej polityce rolnej oraz w programach strukturalnych i rozwoju regionalnego. Ma on ułatwić późniejsze pozyskiwanie, zarządzanie i kontrolę środków zgodnie z zasadami obowiązującymi w UE. Pieniądze z programu przeznaczone są przede wszystkim na inwestycje w gospodarstwach rolnych, w wiejską infrastrukturę oraz w przetwórstwo i marketing artykułów rolnych i rybnych. Sapard przewiduje również możliwość wspierania różnicowania działalności gospodarczej, które ma zapewnić mieszkańcom alternatywne źródła dochodu.

Z programu mogą korzystać zarówno samorządy i rolnicy, jak i przedsiębiorcy oraz grupy producenckie. Zwrot kosztów inwestycji można otrzymać dopiero po jej zrealizowaniu (zakończeniu programu). Udział Sapardu w finansowaniu inwestycji może wynosić maksymalnie do 75 proc. kosztów kwalifikowanych (w szczególnych przypadkach i gdy środki zostaną wykorzystane na cele niekomercyjne). Najczęściej dotacje nie będą jednak przekraczały 50 proc. poniesionych nakładów¹⁵. Niedopuszczalne jest łączenie środków Sapard z innymi unijnymi funduszami (np. Phare, ISPA), a także pożyczkami z międzynarodowych instytucji finansowych (np. Banku Światowego). Komisja Europejska oddała dotąd do dyspozycji stronie polskiej ponad 40 mln euro¹⁶.

Samorządy składają wnioski do programu Sapard

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zakłada, że aby wykorzystać dotychczas przyznaną dwuletnią pulę środków na program, należałoby przyjąć w sumie ponad 400 aplikacji na maksymalną kwotę dofinansowania. Uruchomienie programu poprzedziła długa i ożywiona dyskusja, przeprowadzono szerokie działania informacyjne w gminach i w środkach masowego przekazu. Tymczasem w ciągu pierwszych 2 tygodni po otwarciu programu polskie samorządy złożyły 9 wniosków (jednak ostatecznie propozycji przedstawiono więcej niż oczekiwano - wielokrotnie przekroczyły one dostępne fundusze), rolnicy przygotowali ich 6, a przemysł przetwórczy reprezentowała tylko 1 firma¹⁷.

Realne efekty uruchamiania inicjatyw współfinansowanych z programów przedakcesyjnych będą widoczne pod koniec 2002 r., kiedy zakończy się długotrwały proces przygotowywania dokumentacji przetargowej, kontraktowania i rozpocznie się realizacja inwestycji z wykorzystaniem lokalnego potencjału (oczekiwane jest w związku z tym ożywienie na rynku pracy, aktywizacja małych i średnich przedsiębiorstw jako podwykonawców itd.).

Sygnalizowane obecnie problemy z dostępem części samorządów do funduszy przedakcesyjnych i rozczarowanie przeznaczeniem środków unijnych na wąsko zdefiniowane cele niemieszczące się w zakresie działań wielu podmiotów spowodowane są w dużej mierze nieuwzględnianiem lub niezrozumieniem praktykowanej przez Brukselę koncepcji środków przedakcesyjnych. W pierwszej kolejności realizowane są bowiem przedsięwzięcia decydujące o naszym przygotowaniu do członkostwa w UE i spełnieniu warunków z tym związanych, które w rezultacie otworzą znacznie szersze perspektywy korzystania ze środków na rozwój regionalny i lokalny. W momencie wejścia Polski do UE dostęp do funduszy strukturalnych spowoduje zwielokrotnienie możliwości finansowania inicjatyw regionalnych - również dlatego, że fundusze strukturalne w znacznie większym stopniu niż fundusze przedakcesyjne bazują na projektach opracowywanych przez władze lokalne¹⁸.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, z którymi wiązane są ogromne oczekiwania, stanowią dla władz lokalnych szansę i wyzwanie (a nie zadany sukces). Uruchomienie i wykorzystanie nowych możliwości wiąże się ze spełnieniem określonych warunków. Przede wszystkim samorządy muszą być przygotowane, kadrowo i finansowo, do wykorzystania takich funduszy, licząc się z koniecznością włożenia ogromnej pracy w przygotowanie odpowiednich

dokumentów, a następnie ich realizację¹⁹. Pierwszoplanowym zadaniem jest więc obecnie przygotowanie odpowiednich struktur i pracowników - zaopatrzenie ich w solidną wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne, które pozwolą skutecznie zabiegać o fundusze unijne²⁰. Dotyczy to przede wszystkim trzech elementów polityki regionalnej UE: infrastruktury technicznej, pobudzania przedsiębiorczości i rozwoju czynnika ludzkiego.

Fundusze europejskie trafią w Polsce przede wszystkim do regionów o gospodarce najlepiej przygotowanej do nowej rzeczywistości i dysponujących najlepiej wyszkoloną kadrą. Samorządy słabo odnajdujące się w nowych warunkach nie będą w stanie przygotować wymaganych przez Brukselę dokumentów programowych i biznesplanów, przedstawić odpowiedniej ilości wniosków inwestycyjnych, zapewnić środków na montaż finansowy, przeprowadzić przetargów na realizację inwestycji, a także zapewnić monitoringu i oceny projektów²¹.

Fundusze unijne na rozwój

W ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 na rozwój m.in. infrastruktury, przedsiębiorczości i technologii, obszary wiejskie, walkę z bezrobociem planuje się przeznaczyć 23 mld euro. 14 mld euro ma pochodzić z UE, 6 mld z budżetu państwa, 3 mld ze źródeł prywatnych. Aby z tych środków skorzystać, samorządy, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy i rząd muszą przygotować programy wykorzystania funduszy. Jeżeli środki unijne nie zostaną zrealizowane przez Polskę w ciągu trzech lat, licząc od 2004 r., wrócą do budżetu UE.

Specjaliści zwracają uwagę, że oprócz braku wykwalifikowanych kadr, istotną barierą w realizacji projektów unijnych będzie stanowił brak środków na współfinansowanie planowanych działań. Ze względu na stan finansów samorządów lokalnych oraz obecne regulacje prawne, prawdopodobnie tylko nieliczne samorządy będą w stanie uporać się z tym problemem bez aktywnej pomocy ze strony państwa.

Budowa oczyszczalni ścieków w Tomaszowie Mazowieckim

W kwietniu 2001 r. Narodowy Koordynator Pomocy przekazał do Przedstawicielstwa KE wniosek Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu w sprawie wydłużenia okresu wydatkowania do 30 września 2003 r. Strona unijna zaakceptowała wniosek, jednakże pod warunkiem, iż wypełnione zostaną zobowiązania strony polskiej dotyczące współfinansowania krajowego. W ramach pro-

jektu ze środków Phare przewidywane były dwa kontrakty: na roboty budowlane i na dostawy urządzeń. Procedury przetargowe dla obu kontraktów zakończyły się pomyślnie przed upływem okresu kontraktowania (Przedstawicielstwo KE zatwierdziło przetarg na roboty budowlane 25 września, a na dostawy urządzeń - 27 września 2001 r.). Jednak z powodu niewypełnienia przez beneficjenta warunków memorandum finansowego w kwestii zapewnienia współfinansowania w ramach projektu, do końca okresu kontraktowania nie została zawarta żadna umowa i w związku z tym projekt nie będzie realizowany²².

Formuła współfinansowania inwestycji na minimalnym poziomie 25 proc. oznacza, że każde trzy euro z Unii Europejskiej musi się spotkać z jednym euro ze strony Polski, że faktycznie trzeba wydać około 40 euro, aby otrzymać 60 euro. Tymczasem z doświadczeń krajów korzystających z funduszy strukturalnych wynika, że realny przedział własnego dofinansowania w niektórych przedsięwzięciach może przekraczać nawet 50 proc.²³ Jakkolwiek jest to bardzo korzystna relacja, to wymaga jednak dużego wysiłku finansowego ze strony beneficjentów. Już dziś, gdy kwota dostępnych funduszy jest nieporównywalnie mniejsza z projektowaną, większość resortów wdrażających projekty Phare sygnalizuje poważne zagrożenie związane z niemożnością zagwarantowania odpowiedniej kwoty środków na współfinansowanie realizowanych inicjatyw²⁴.

Spójność Społeczna i Gospodarcza Phare 2002-2003

W lipcu 2001 r. rozpoczęto programowanie kolejnej edycji programu Phare. Komitet Integracji Europejskiej przyjął zakres merytoryczny Phare 2002 oraz wstępny zakres merytoryczny na 2003 r. wraz z określeniem tzw. resortów wiodących w danym sektorze.

Phare 2002

We wrześniu 2001 r. KIE przyjął projekt podziału alokacji pomiędzy 13 województw w ramach Programu Spójności Społecznej i Gospodarczej 2002: podkarpackie, lubelskie, małopolskie, dolnośląskie, opolskie, lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, łódzkie.

Pierwsza runda negocjacji z KE dotycząca fiszek projektowych odbyła się w październiku. Ustalono, iż kolejne wersje tych dokumentów będą przekazywane w trzech etapach w zależności od stopnia przygotowania projektów.

Działania nieinwestycyjne

Środki z programów wspierających przygotowania Polski do akcesji można umownie podzielić na fundusze kierowane w ramach programów inwestycyjnych (do nich należą wspomniany Phare, ISPA i Sapard) oraz programów nieinwestycyjnych, tzw. miękkich, gdzie komponent inwestycyjny nie występuje lub jest ograniczony do elementów wspierających bezpośrednio inne działania zaplanowane w ramach projektu²⁵.

Fundusze nieinwestycyjne, pochodzące m.in. z pomocy bilateralnej, ze wsparcia różnych organizacji i fundacji dofinansowywanych przez rządy państw zachodnich, a także z programu Phare, cieszą się mniejszym zainteresowaniem niż fundusze inwestycyjne. Ze środków tych mogą być finansowane działania szkoleniowe i doradcze, pomoc techniczna i różne inne inicjatywy, które nie koncentrują się na budowaniu, modernizowaniu, remontowaniu czy zakupach sprzętu.

Możliwości związane z pomocą nieinwestycyjną są na ogół niedoceniane. A przecież te z reguły niezbyt wielkie środki, choć nie rozwiązują problemów strukturalnych, mogą uaktywnić lokalne społeczności, ograniczyć część kosztów ponoszonych na etapie przygotowywania dużych inwestycji (studia wykonalności, promocja), wesprzeć inne działania (przygotowywanie planów inwestycyjnych, dokumentów programowych itd.). Szczególnie duże możliwości otwierają one inicjatywom odnoszącym się bezpośrednio do procesu integracji europejskiej (przygotowanie strategii i planów rozwoju, szkolenie kadr w zakresie zmian norm jakości w ochronie środowiska, w produkcji rolnej, wymiana doświadczeń, a nawet niektóre rodzaje wizyt studialnych). Programy nieinwestycyjne kierowane są najczęściej do samorządów oraz organizacji pozarządowych, głównie na cele związane z integracją europejską oraz ze spójnością w sferze społecznej.

Jak już wspomniano, programy te nie budzą specjalnie entuzjastycznych reakcji odbiorców. Samorządy rozliczane są przez mieszkańców (wyborców) w pierwszej kolejności z działań pozostawiających trwały ślad materialny w postaci dróg, budynków czy oczyszczalni ścieków. „Ulotne” kwestie społeczne, na których koncentrują się propozycje nieinwestycyjnych programów pomocowych, takie jak działania związane z rozwojem samorządności, podnoszeniem kwalifikacji lokalnych przedsiębiorców czy aktywizowaniem mieszkańców, wywołują zazwyczaj żywsze emocje tylko w momencie napływu środków i nie zachowują się w pamięci lokalnych społeczności.

Fundusze dla samorządów z Euroregionu Pro Europa Viadrina

Unia Europejska zaakceptowała tzw. miękkie (nieinwestycyjne) projekty realizowane przy wsparciu funduszy Phare przez Euroregion Pro Europa Viadrina. W skład Euroregionu wchodzi 29 gmin z woj. lubuskiego. Największe to Gorzów, Międzyrzecz i Słubice.

Lubuskie samorządy, organizacje, związki i stowarzyszenia działające na terenie Euroregionu otrzymują 246-266 tys. euro. Zostanie dofinansowanych 29 miękkich projektów zgłoszonych przez różne podmioty, a wśród nich: wydarzenia kulturalne (m.in. Międzynarodowy Plener „Sztuka na granicy” w Kostrzynie, Festiwal Piosenki Żeglarskiej „Keja” w Strzelcach Krajeńskich i Międzynarodowe Zawody Pisarskie w Krzeszycach); imprezy o charakterze sportowo-rekreacyjnym (Międzynarodowy Zjazd Cyklistów w Sulęcinie, zawody strażackie w Lubnie i Kłodawie i in.); organizacja corocznego Świąta Odry (na wspólną zabawę mieszkańców Słubic i Frankfurtu nad Odrą). Blisko 25 tys. euro będzie przeznaczonych na stworzenie trójjęzycznego systemu informacji w ramach programu „Strategia Frankfurt-Słubice 2003” (pojawi się kilkaset tablic informujących w językach angielskim, niemieckim i polskim o nazwach ulic, instytucjach, placówkach kulturalnych i sportowych, a także plany miast). Samorząd Lubniewic otrzyma ponad 23,5 tys. euro przy organizacji obchodów 10-lecia partnerstwa z niemieckim miastem Schöneiche.

Możliwości poczynienia nowych inwestycji i odnowienia często rozsypującej się infrastruktury przy udziale zagranicznego sponsora poszukują również NGOs. Co więcej, znacznie chętniej niż samorządy korzystają one z nieinwestycyjnych możliwości finansowania swoich inicjatyw. Jednym z najważniejszych problemów, z jakimi boryka się polski sektor organizacji pozarządowych, jest bowiem dramatyczny brak jakichkolwiek środków finansowych: 9 stowarzyszeń na 10 nie ma źródeł finansowania działalności. Wskutek ustabilizowania się sytuacji w Polsce i bliskiego członkostwa w UE z naszego kraju wycofuje się obecnie wiele organizacji międzynarodowych, które do niedawna brały czynny udział w tworzeniu i wzmacnianiu stowarzyszeń w Polsce. Zaprzestanie od przyszłego roku aktywnej działalności w Polsce zapowiedzieli np. amerykańscy sponsorzy (w tym Fundacja Batorego). Fundusze krajowe natomiast - w obecnej sytuacji finansowej budżetu i dotkniętych słabą koniunkturą darczyńców - są coraz mniej dostępne.

Stowarzyszenia i fundacje, aby przetrwać i działać, muszą aktywnie pozyskiwać środki z funduszy europejskich i wszelkich dostępnych linii pomocowych. Są to głównie fundusze na inicjatywy propagujące dorobek kulturowy,

popularyzujące wzory działań w zakresie aktywności obywatelskiej w UE, a także przedsięwzięcia zwiększające obieg informacji w zakresie integracji europejskiej. I choć nie są to najbardziej pożądane środki inwestycyjne (a przez część organizacji są traktowane jako wtórne wobec szerokich możliwości pozyskiwania zagranicznych sponsorów na wzmocnienie bazy materialnej działań), to dziś właśnie przede wszystkim te tzw. programy miękkie stały się podstawowym wsparciem organizacji pozarządowych²⁶.

Budżet takich programów jest w sumie niemały. Tylko uruchomiony w bieżącym roku Access 2000 oddał do dyspozycji organizacjom pozarządowym kwotę przekraczającą 5 mln euro²⁷. Ze środków tych wspierane są działania związane z przejmowaniem dorobku prawnego Unii Europejskiej, ale również inicjatywy na rzecz podniesienia świadomości społecznej w zakresie ochrony środowiska i rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększania zaangażowania jednostek i grup społecznych zagrożonych pozostawaniem na marginesie życia ekonomicznego, społecznego i politycznego i in.

Organizacje pozarządowe specjalizujące się w przedsięwzięciach szkoleniowych i doradczych mogą również brać udział w licznych działaniach na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju zasobów ludzkich, finansowanych z programu Phare (w jego części wspierającej spójność społeczno-gospodarczą).

Phare 2000

Program **Access** jest kontynuacją programów Phare *LIEN*, *Partnerstwo* (ang. *Partnership*) i *Demokracja*. O dotacje z budżetu programu mogły ubiegać się niezależne, formalnie zarejestrowane w Polsce, działające nie dla zysku organizacje pozarządowe, które przedstawiły projekt zgodny z tematyką programu. Preferowane było doświadczenie i umiejętności w realizacji projektów o podobnej tematyce. Wysokość dotacji mogła sięgać nawet 200 tys. euro (dla działań realizowanych w partnerstwie z podobnymi organizacjami z UE). Efektem działań miało być przede wszystkim udzielenie konkretnego wsparcia organizacjom pozarządowym działającym w dziedzinie ochrony środowiska, rozwoju społeczno-gospodarczego i szeroko rozumianej polityki społecznej dla skutecznego rozwiązania problemu.

Phare 2001

Projekt **Rozwój społeczeństwa obywatelskiego** stanowi kontynuację programu Access i ma zapewnić współfinansowanie projektów adresowanych do organizacji pozarządowych w Polsce, mających na celu promocję wdrażania

prawa wspólnotowego w dziedzinach, w których brak jest działań rządowych lub mają one charakter uzupełniający w stosunku do działań trzeciego sektora. Wsparcie w ramach projektu zostanie też przekazane na przedsięwzięcia, których celem jest propagowanie uczestnictwa jednostek i grup zagrożonych marginalizacją ekonomiczną, socjalną lub polityczną w procesie transformacji, ze szczególnym naciskiem na ochronę środowiska, ochronę konsumentów i zdrowia, politykę społeczną i zatrudnienia.

Projekt **Promocja integracji europejskiej przy udziale organizacji pozarządowych** przeznaczony jest na współfinansowanie działań organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych w ramach małych projektów (gdzie udział środków Phare nie przekracza 15 tys. euro). Finansowane będą przedsięwzięcia dotyczące integracji europejskiej, a także wsparcie udziału społeczeństwa obywatelskiego w przygotowaniu Polski do członkostwa²⁸.

Środki z programu Phare nie wyczerpują katalogu funduszy Unii Europejskiej dostępnych dla organizacji tzw. trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe oraz samorządy mogą ubiegać się również o dofinansowanie z niektórych programów wspólnotowych²⁹, takich jak np. Sokrates, Leonardo da Vinci, Młodzież, Kultura 2000. Trzeba jednak pamiętać, że są to programy o skomplikowanych procedurach aplikacyjnych, a dostępne w ich ramach środki nie są przeznaczone wyłącznie dla Polski. Od naszej inicjatywy i od umiejętności przygotowania wniosku zależy, czy dostępne fundusze zostaną przeznaczone na sfinansowanie projektów zgłoszonych przez polskie podmioty, czy też przypadną organizacjom z krajów członkowskich UE lub innych krajów kandydujących.

Program wspólnotowy Młodzież

Promuje inicjatywy naukowe, interkulturowe oraz solidarność wśród młodzieży całej Europy i poza jej granicami. Udział biorą w nim ludzie w wieku od 15 do 25 lat mieszkający w krajach UE, krajach EFTA lub krajach kandydujących do członkostwa. Umożliwia wyjazdy w ramach wymiany międzynarodowej, włączanie się w działalność społeczno-kulturalną, uruchamianie przedsięwzięć na rzecz swojej społeczności lokalnej, prace w charakterze wolontariuszy, udział w kursach językowych, pedagogicznych oraz różnorodnych projektach międzynarodowych.

Adresowany jest do organizacji młodzieżowych i osób pracujących z młodzieżą, władz lokalnych; uczestnikami programu i projektodawcami mogą być również NGOs.

Do jednostek samorządu terytorialnego (a także fundacji, stowarzyszeń, szkół wyższych oraz jednostek samorządu terytorialnego) skierowany jest również przygotowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Fundusz Małych Grantów. Program finansuje seminaria, szkolenia, kampanie informacyjne, studia, ekspertyzy, badania, pomoc techniczną, publikacje, tłumaczenia, wizyty studyjne, tworzenie i prowadzenie bazy danych na rzecz szeroko rozumianego przygotowania do integracji europejskiej, a także wsparcie działań na rzecz III filaru (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) oraz rozwoju regionalnego (zmniejszanie różnic pomiędzy regionami polskimi a regionami UE)³⁰.

Bogata oferta, a przede wszystkim otwierające się możliwości powodują, że rokrocznie wzrasta liczba samorządów i organizacji pozarządowych zainteresowanych udziałem w zagranicznych programach pomocowych. Mimo narzekania na procedury przyznawania dotacji, utyskiwań z powodu niedostatku środków na inwestycje oraz rezerwy w ocenach korzyści z programów nieinwestycyjnych, każdy konkurs budzi żywe zainteresowanie i wywołuje lawinę zgłoszeń, a wartość propozycji wielokrotnie przewyższa wartość dostępnych funduszy.

Choć warunki dostępu do pieniędzy są trudne i bardzo trudne (jak w przypadku niektórych inicjatyw finansowanych z Phare), programy te stają się coraz bardziej przyjazne. Wiele lokalnych samorządów i organizacji pozarządowych (zarówno dużych, bardziej sprawnych i doświadczonych, jak i małych, działających w znacznej części społecznie), ma za sobą pierwsze doświadczenie i jest już w stanie uporać się z większością wymogów i formularzy. Część z nich odnosi już sukcesy w ostrej rywalizacji z organizacjami z krajów członkowskich UE (o czym świadczą np. wyniki konkursów w ramach wspólnotowego programu Leonardo da Vinci). Przedstawione do sfinansowania inicjatywy są coraz lepiej przemyślane i dopracowane.

Wnioskodawcy mają świadomość, że z rosnącą ilością zgłoszeń wiążą się też rosnące wymagania stawiane przez ekspertów oceniających ich skuteczność, aktywność lokalnych społeczności przy realizacji zadań, wymierność rezultatów, doświadczenie i zaplecze operacyjne organizacji oraz osób zaangażowanych w realizację przedsięwzięć. W rezultacie zmienia się charakter projektów - rozszerza się krąg współpracujących ze sobą partnerów, coraz większego znaczenia nabiera wymiana doświadczeń, rośnie zaangażowanie działających wspólnie samorządów i organizacji pozarządowych, a nawet lokalnych przedsiębiorców. Taka praktyka, jak pokazują doświadczenia krajów członkowskich, będzie procentować po wejściu Polski do Unii, wspólne inicjatywy są

bowiem preferowane we wszystkich unijnych programach pomocowych. Promuje się działania partnerskie, niezależnie od tego, czy dotyczą one tworzenia planów i strategii rozwoju, różnych form aktywizacji na rzecz zwiększania bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu, czy też opieki nad ludźmi starymi, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych lub pracy z młodzieżą zagrożoną marginalizacją.

Na zakończenie warto więc zwrócić uwagę, że w Polsce aktywnie działa wciąż zdecydowanie mniej organizacji trzeciego sektora niż w większości państw zachodnich. Aktualny pozostaje zatem postulat obudowania się odpowiednimi strukturami, sformalizowania ich działalności i przygotowania do uczestniczenia w różnych formach dialogu społecznego. Wśród wielu ważnych powodów jego szybkiej realizacji należy uwzględnić i ten: organizacje pozarządowe stanowią jeden z kanałów dopływu znacznych funduszy na rzecz lokalnych społeczności oraz wsparcia działań samorządów.

PRZYPISY

- 1 Układ został opublikowany w *Załączniku do Dziennika Ustaw RP* z 27 stycznia 1994 r., nr 11, poz. 38, a także w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (OJ, L 348/93)*.
- 2 W dniu 17 lipca 1995 r. podpisany został w Brukseli *Protokół dodatkowy do Układu Europejskiego*, otwierający przed Polską programy ramowe, szczegółowe projekty i inne działania podejmowane przez Wspólnotę m.in. w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego, ochrony środowiska, edukacji oraz kwestii dotyczących młodzieży i polityki społecznej.
- 3 Propozycja programu *Phare Poland – Hungary: Assistance for Restructuring their Economy* została przygotowana w październiku 1989 r. początkowo jako wsparcie dla Polski i Węgier. Później udział w programie umożliwiono innym krajom Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie z pomocy udzielanej w ramach Phare korzysta 11 państw.
- 4 Szerzej na temat programów pomocowych zob. P. Samecki: *Zagraniczna pomoc ekonomiczna*. Fundacja Edukacji i Badań nad Pomocą Zagraniczną, Warszawa 1997.
- 5 Na temat korupcji w wykorzystaniu programów pomocowych w opinii ekspertów Banku Światowego zob. S. Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2001. W odniesieniu do Europy Środkowo-Wschodniej problematykę tę obszernie naświetla J. R. Wedel: *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. Palgrave. New York 2001.
- 6 Problemy zdrowia (zwłaszcza w krajach rozwijających się) oraz kierunki rozwoju rolnictwa należą do pięciu podstawowych zagadnień poruszonych na Szczycie Ziemi w Johannesburgu we wrześniu br. Intencją zwołania szczytu było nakreślenie kierunków rozwoju świata i uzgodnienie utworzenia globalnego funduszu na rzecz państw biednych. Problematyczny w tym spotkaniu stał się m.in. fakt, iż o przyszłości najbiedniejszych w luksusowych warunkach debatowało ponad ok. 50 tys. osób, w centrum konferencyjnym odciętym od sąsiadujących z nim slumsów, pilnowanym przez prawie 20 tys. ochroniarzy i policjantów. Ogromne koszty organizacji (600 imprez towarzyszących) nie zwróciły się, niestety, w postaci konkretnych uzgodnień i decyzji.

- 7 W dniach 18–22 marca 2002 r. w Monterrey w Meksyku odbyła się Międzynarodowa Konferencja Finansowania Rozwoju zorganizowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych, gdzie omawiane były główne zagadnienia związane z finansowaniem rozwoju w ujęciu globalnym. Dyskusja skupiała się na kilku podstawowych zagadnieniach: zaangażowaniu krajowych środków finansowych na rzecz rozwoju, zaangażowaniu zagranicznych inwestycji, handlu międzynarodowym, oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), zadłużeniu finansowym państw, międzynarodowym systemie monetarnym, finansowym i handlowym.
- 8 Anegdotą już stało się wystąpienie przedstawiciela jednego z największych donorów wspierających polską transformację na konferencji podsumowującej pierwszy etap reform sfinansowanych ze środków pomocowych, którego głównym motywem było przenoszenie doświadczeń z reform przeprowadzonych w Papui Nowej Gwinei do Polski.
- 9 Przez „pomoc techniczną” rozumie się najczęściej usługi doradcze, eksperckie i szkoleniowe świadczące przez podmioty zagraniczne na rzecz odbiorców pomocy. Usługom tym mogą towarzyszyć dostawy bezpośrednio związanych z nimi towarów.
- 10 B. Mrówka: *Programy pomocowe Unii Europejskiej dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym* (cz. I i II). „Studia Europejskie” nr 1 i 2/ 2001.
- 11 Przykładem jednego z nielicznych programów niewymagających wkładu własnego (dofinansowania krajowego) jest przedakcesyjny program MATRA, przygotowany w 1998 r. przez rząd holenderski. *Matra Preaccession* ma na celu pomoc w spełnieniu kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej poprzez implementację prawa europejskiego. Z programu mogą korzystać ministerstwa, rządowe agencje wykonawcze, samorządy i inne instytucje (powiązane z administracją państwową) w zakresie obejmującym zadania społeczne. MATRA finansuje pomoc techniczną (doradztwo), szkolenia, analizy strategiczne, współpracę pomiędzy instytucjami lokalnymi a holenderskimi, rozpowszechnienie rezultatów działań, zaopatrzenie w sprzęt komputerowy (tylko gdy jest to konieczne do realizacji projektu).
- 12 Warto zaznaczyć, że choć priorytety te zdefiniowane zostały w odniesieniu do pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej, to odnoszą się do nich i wokół nich budują koncepcję swojego wsparcia inni dawcy pomocy dla Polski (tak skonstruowany jest np. program rządu Szwecji dla Polski, holenderski program pomocy bilateralnej MATRA, działania prowadzone przez Program Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju – UNDP, program norweski).
- 13 Dla odróżnienia mechanizmów wsparcia i działań finansowanych w pierwszej fazie programu Phare, na określenie fazy drugiej, opartej na przygotowanej w 1997 r. Nowej Orientacji Phare, niekiedy używa się określenia Phare II.
- 14 Część z tych „spóźnionych” wnioskodawców może niespodziewanie okazać się w niekorzystnej sytuacji, bowiem niektóre koszty kwalifikowane (możliwe do sfinansowania) w ramach ISPA nie będą finansowane przez Fundusz Spójności (np. studium wykonalności projektu), co spowoduje konieczność wprowadzenia zmian do budżetu projektu i zapewnienia dodatkowego dofinansowania. Oczywiście, warunek taki działa również w drugą stronę – część kosztów wyłączonych z finansowania w ramach ISPA będzie zaliczonych do kosztów kwalifikowanych w Funduszu Spójności (np. zakupy gruntów, które obecnie muszą być w całości pokryte z budżetów innych niż ISPA). W każdym przypadku konieczna też będzie szczegółowa analiza różnic, jakie wystąpią w definicji tzw. pomocy technicznej w przypadku obu linii finansowych.
- 15 Na pieniądze mogą liczyć gminy wiejskie i małe gminy miejskie (do 7 tys. mieszkańców) oraz związki gmin. Inwestycje mogą obejmować zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, gospodarkę odpadami stałymi, drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich, zaopatrzenie w energię. Samorządy mogą korzy-

- tać równocześnie ze środków publicznych (np. z budżetu państwa).
- 16 Do tej pory rząd polski podpisał z Komisją Europejską dwie roczne umowy finansowe - na 2000 r. na 171,5 mln euro oraz na 2001 r. - na 175 mln euro. Na razie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa będzie przyjmować tylko te wnioski, gdzie występuje się o projekty, które można zrealizować do końca sierpnia 2003 r.
 - 17 Polskie doświadczenia nie odbiegają od doświadczeń innych krajów. Na Słowacji w ciągu miesiąca napłynęły 2 aplikacje, większość wniosków złożono tuż przed upływem terminu. Podobne doświadczenia miała Estonia (Sapard nie działa dotąd w Rumunii, a Węgry w ogóle zrezygnowali z programu przede wszystkim ze względu na nadmierne koszty przygotowań). Kraje, które będą korzystać z programu w sposób najbardziej intensywny, mogą otrzymać środki alokowane z krajów, gdzie fundusze nie zostały wykorzystane.
 - 18 Potencjalne transfery na rzecz Polski z funduszy europejskich w latach 2000-2006 mogą wynieść w sumie około 13 mld euro, jeśli Polska zostanie przyjęta w 2005 r. i ok. 7 mld euro - jeśli termin akcesji przesunie się.
 - 19 Problem ten wystąpił przy programie Sapard. Potencjalnych projektodawców zaskoczył nie sam formularz projektowy, który liczy kilkanaście stron, ale pakiet dokumentacji towarzyszącej, jaką należy dołączyć. W przypadku projektu restrukturyzacji zakładu przetwórstwa spożywczego składający wniosek dołączył do niego trzy segregatory dodatkowych wyjaśnień, potwierdzeń ekspertów itd.
 - 20 Warto przy okazji zauważyć, iż część kadry samorządowej, która ma już za sobą pozytywne doświadczenia w realizacji programów Phare, nie do końca jest świadoma, że te doświadczenia tylko częściowo przełożą się na prace z unijnymi funduszami wsparcia po akcesji. Procedury wdrażania funduszy strukturalnych w zasadniczy sposób różnią się od regulacji dotyczących Phare i Sapard oraz ISPA (choć w tym ostatnim przypadku różnice są znacznie mniejsze).
 - 21 Doświadczenia płynące z wykorzystania programów pomocowych w odniesieniu do krajów członkowskich UE przedstawia T. G. Grosse: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000. Polskie przygotowania w tym zakresie charakteryzuje M. Guz-Vetter: *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy zagranicznej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
 - 22 Obecnie zagrożonych jest 8,2 mln euro, które w programie Phare przeznaczono na przygotowany przez Bytom projekt oczyszczalni ścieków „Radzionków”. Wskutek konfliktu między władzami Bytomia i Radzionkowa oraz protestu mieszkańców i Stowarzyszenia „Zieloni” nie została bowiem wydana decyzja o pozwoleniu na budowę.
 - 23 Wynika to przede wszystkim z podatku od wartości dodanej (VAT), który nie może być refundowany, z kosztów wstępnych przygotowania przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz sposobu refundowania nakładów po zakończeniu całej inwestycji (tzn. *ex post*, a nie *ex ante*).
 - 24 Ilość uruchamianych projektów nawet w województwach beneficjentach Phare ogranicza minimalna wielkość projektu - 2 mln euro. Równocześnie obserwuje się dużą niechęć Komisji Europejskiej wobec przedsięwzięć typu „małe granty”, które pozwalają na realizację przedsięwzięć angażujących mniejsze środki własne.
 - 25 Mianem miękkich projektów przyjęto określać przedsięwzięcia z zakresu rozwoju współpracy międzynarodowej, wymiany młodzieży, organizacji szkoleń i wydarzeń kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, o wartości najczęściej nieprzekraczającej 50 tys. euro (choć nie jest to regułą, np. w programie Access poziom maksymalnej dotacji został określony na 200 tys. euro).
 - 26 Ponad 80 proc. polskich organizacji pozarządowych powstało po 1989 r. Zarejestrowano 45 tys. fundacji i stowarzyszeń, ale łącznie ze związkami i stowarzyszeniami związanymi

z Kościołem jest ich w sumie ok. 90 tys. Z bazy danych o stowarzyszeniach Klon wynika, że 2/3 zarejestrowanych organizacji prowadzi regularną działalność. Ok. 24 proc. Polaków deklaruje przynależność do jakiegoś stowarzyszenia i ok. 100 tys. osób jest zatrudnionych w tym sektorze (co stanowi 1 proc. zatrudnionych poza rolnictwem; dla porównania w Holandii - 12,6 proc. ludności czynnej zawodowo). Roczny budżet 43 proc. organizacji nie przekracza 10 tys. zł. Na podstawie rozmowy z K. Wygnańskim, wiceprezesem Fundacji Batorego („A Propos”, nr 5, styczeń-luty 2002). Szerzej na temat słabości finansowej i materialnej organizacji pozarządowych w Polsce zob. P. Gliński (red.), B. Lewenstein i A. Siciński: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*. IFiS PAN, Warszawa 2002.

- 27 Program miał już dwie mutacje. Po raz pierwszy pojawił się jako Access 1999 z inicjatywy Unii Europejskiej i miał na celu wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w dziesięciu krajach Europy Środkowo-Wschodniej kandydujących do UE. Obecnie realizowany jest Access 2000 przygotowany w ramach Phare. W przyszłym roku zostanie uruchomiona kolejna edycja programu (Phare 2001). Kontynuacja działań na rzecz wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego planowana jest również ze środków Phare 2003.
- 28 W latach 2000 i 2001 przewidziano w budżetach programu Phare finansowanie projektów wspierających organizacje pozarządowe łącznie na kwotę ok. 11 mln euro. Projekt Phare 2000 jest aktualnie realizowany, realizacja projektów Phare 2001 rozpocznie się na przełomie 2002 i 2003 r.
- 29 Łącznie w latach 2000–2002 Polska przeznaczyła na opłacenie uczestnictwa w tych programach około 220 mln euro, z tego ok. 110 mln z programu Phare.
- 30 Program przygotowany został w ramach środków z funduszy partnerskich Unii Europejskiej (CPF), pochodzących ze sprzedaży pomocy rzeczowej przekazanej Polsce przez Komisję Europejską w ramach programu Phare w 1990 r. W przeciwieństwie do innych funduszy pomocowych, środki te zostały przekazane do wyłącznej dyspozycji strony polskiej na podstawie umowy międzyrządowej (Memorandum of Understanding), podpisanej 21 sierpnia 1997 r. między Rządem RP oraz Komisją Europejską. Na bazie tych tzw. ogólnych *counterpart funds* planowane są następne edycje Funduszu Małych Grantów. W pierwszym konkursie przeprowadzonym w bieżącym roku rozdzielono kwotę ok. 600 tys. zł.