



Business Centre
Club

Stan wykorzystania funduszy europejskich

dr Jerzy Kwieciński

Warszawa, 23 marca 2009 r.

Raport dostępny jest również w Internecie: www.bcc.org.pl

Spis treści:

Streszczenie	2
Wprowadzenie.....	7
Analiza stanu wykorzystania funduszy na lata 2007-2013.....	9
1. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006	9
a) Fundusze strukturalne.....	9
b) Fundusz Spójności.....	13
2. Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013.....	15
3. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy.....	28
a) Bariery instytucjonalne.....	28
b) Bariery prawne i proceduralne.....	35
c) Bariery finansowe.....	41
d) Bariery rynkowe.....	42
e) Bariery ze strony beneficjentów.....	45
Wnioski.....	47
Rekomendacje	48

Streszczenie

W ramach Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 **na cele rozwojowe przeznaczonych zostanie minimum 110 miliardów euro z funduszy europejskich w powiązaniu z polskimi środkami budżetowymi**. Stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier jest bardzo ważne dla pełnego i efektywnego wykorzystania funduszy europejskich.

Fundusze europejskie w powiązaniu ze środkami krajowymi nie tylko przyczynią się do dokonania w najbliższych kilkunastu latach jakościowego skoku w poziomie życia naszych obywateli. **Fundusze te w najbliższych dwóch, trzech latach będą jednym z głównych instrumentów przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu** i taka rola została im nadana w ramach planu anty kryzysowego rządu. Co niewątpliwie należy docenić, premier Donald Tusk w końcu 2008 roku zadeklarował **wykorzystywanie funduszy europejskich jako jeden z trzech priorytetów rządu na 2009 rok**, obok budowy autostrad i utrzymania miejsc pracy. Nawiasem mówiąc, zarówno budowa autostrad jak i działania na rynku pracy są silnie wspierane z funduszy europejskich.

Szereg rekomendacji zaproponowanych w poprzednim raporcie Business Centre Club spotkała się z pozytywnym odzewem rządu, na co zwracamy uwagę w raporcie. Analiza aktualnych barier w wykorzystaniu funduszy europejskich, przedstawione wnioski i rekomendacje powinny być traktowane jako wyraz troski przedsiębiorców o jak najpełniejsze wykorzystanie funduszy. Chodzi nie tylko o to, aby fundusze były wydawane, ale by przynosiły możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki oraz dla zwiększenia poziomu i jakości życia naszych obywateli.

W raporcie skoncentrowano się tylko na najważniejszych barierach, które na chwilę obecną mają największy wpływ na wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności na lata 2007-2013. Spośród wielu obszarów gdzie występują bariery, wyodrębniono obszary, które w opinii BCC stanowią największe zagrożenie dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności.

Stan zaawansowania programów z tzw. starej perspektywy z lat 2004-2006 jest całkiem dobry, chociaż konieczne jest przyspieszenie w I połowie tego roku. Jest szansa na bardzo dobry wynik i wykorzystanie funduszy strukturalnych na poziomie bliskim 100 procent.

Na tym tle, dodatkowo biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską związane z nową perspektywą finansową i aspiracje polskiego społeczeństwa, **stopień zaawansowania procesu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności można określić jako nadal bardzo niski. Dzieje się tak, mimo że od poprzedniego raportu BCC na ten temat wiele wysiłków zostało podjętych na rzecz przyspieszenia.**

Podpisane umowy stanowiły na koniec 2008 roku tylko 3,24 proc. dostępnej alokacji na lata 2007-2013, a refundacje wydatków beneficjentów wyniosły tylko około 0,3 proc. **Prognoza wykorzystania funduszy za 2008 rok w obszarze wydatków została wykonana w około 8 proc.**

Nadal najbardziej zaawansowane są programy Pomoc Techniczna i Kapitał Ludzki. Ale z drugiej strony, z programów krajowych najtrudniej idzie wdrażanie programu Infrastruktura i Środowisko, największego ze wszystkich programów, w którym na koniec roku podpisane umowy były na niewielkie kwoty i wydatki wynosiły **zero złotych**. Wśród programów regionalnych nadal prym wiodzie województwo opolskie.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że **w chwili obecnej najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków z funduszy europejskich umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji.**

Ważne jest, aby działania skoncentrować na usuwaniu tych barier, które w chwili obecnej są najważniejsze dla wykorzystania funduszy europejskich. W wyniku analizy potencjalnych barier dla wykorzystania funduszy europejskich, wyodrębniono najważniejsze obszary, gdzie występują bariery, a które w opinii BCC stanowią największe zagrożenie dla wykorzystania funduszy europejskich. **Te najważniejsze obszary to: planowanie w administracji publicznej, koordynacja działań, system instytucjonalny i sprawność administracji, przepisy o pomocy publicznej, procedury ubiegania się o fundusze i realizacji projektów unijnych, wahania kursu złotego względem euro, wzrost cen materiałów i usług, spowolnienie gospodarcze w Polsce i kryzys gospodarczy na świecie oraz potencjał beneficjentów do realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich.**

W przypadku wybranych i niżej opisanych obszarów, gdzie aktualnie występują najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013, BCC rekomenduje podjęcie następujących działań w celu ich usunięcia wraz z sugerowanymi terminami ich realizacji:

1) Planowanie

- Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do przygotowywania rocznych planów działań; termin realizacji dla planów na rok 2009 to II kwartał 2009 roku.
- Przygotowanie na lata 2009 i 2010 planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, na poziomie odpowiednio 25 i 60 proc. dostępnej alokacji; termin realizacji – II kwartał 2009 roku,
- Wprowadzenie zmian w finansach publicznych, które pozwolą na wieloletnie planowanie finansowania projektów; termin realizacji – IV kwartał 2009 roku.

2) Koordynacja

- Wprowadzenie silnego mechanizmu koordynacji poprzez powołanie specjalnego komitetu Rady Ministrów ds. wykorzystania funduszy europejskich pod przewodnictwem premiera i złożonego z szefów właściwych resortów i marszałków województw; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.
- Wzmocnienie koordynacji wykorzystywania funduszy europejskich poprzez ustanowienie ministra rozwoju regionalnego wicepremierem, z powierzeniem mu silnej roli koordynacyjnej jeśli chodzi nie tylko o fundusze europejskie w ramach polityki spójności, ale całą politykę rozwoju; termin realizacji – III kwartał 2009 roku.

3) System instytucjonalny

- Utrzymanie wynagrodzeń na co najmniej tym samym poziomie dla administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi, i wprowadzenie systemów motywacyjnych,
- Przygotowanie kompleksowego programu systemu szkoleń dla całej administracji publicznej włączonej w proces zarządzania funduszami unijnymi ze szczególnym uwzględnieniem tematyki dotyczącej wymogów ochrony środowiska i zamówień publicznych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

4) Przepisy o pomocy publicznej

- Zakończenie prac nad przygotowaniem i przyjęcie wszystkich programów pomocowych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

5) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji

- Rozpoczęcie naboru na konkursy we wszystkich programach operacyjnych; termin realizacji – III kwartał 2009 roku.
- Uproszczenie przepisów prawa budowlanego i zasad planowania przestrzennego; termin realizacji – III kwartał 2009 roku.
- Wzmocnienie jednostek administracyjnych, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, zajmujących się procedurami administracyjnymi dla projektów inwestycyjnych.
- Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – IV kwartał 2009 roku.
- Przyspieszenie procesu naboru i oceny wniosków oraz podpisywania umów z beneficjentami; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- Usunięcie konfliktu interesów wśród ekspertów powoływanych do komisji konkursowych oceniających wnioski aplikacyjne; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- Przygotowanie przewodnika adresowanego do różnych grup beneficjentów, jak można skorzystać z funduszy europejskich; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- Wprowadzenie w życie poprzez instytucje wdrażające możliwości wypłaty dotacji w oparciu o jedną, a nie o wiele rat leasingowych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

6) Wahania kursu złotego względem euro

- Możliwie jak najszybsze wejście do strefy euro.

7) Wzrost cen materiałów i usług

- Przygotowywanie przed końcem roku poprzedniego, rocznych harmonogramów ogłaszania dużych przetargów dla najważniejszych i dużych projektów kluczowych; termin realizacji dla kolejnych harmonogramów – IV kwartał 2009 roku.

8) Potencjał beneficjentów

- Zapewnienie specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich.
- Zapewnienie stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji, doradztwa i szkoleń dla małych beneficjentów funduszy unijnych.

9) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy

- Wprowadzenie szczegółowych i przyjaznych zasad korzystania z zaliczek dla beneficjentów funduszy; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń dla beneficjentów na kredyty i pożyczki pod projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

Wprowadzenie

To już drugi raport Business Centre Club, który analizuje wykorzystanie funduszy europejskich przez Polskę, stara się diagnozować bariery w wykorzystaniu funduszy i proponować rekomendacje, które by pozwoliły na przyspieszenie, usprawnienie i bardziej efektywne wykorzystanie funduszy europejskich. Pierwszy raport diagnozował sytuację na koniec czerwca 2008 roku. Niniejszy raport podsumowuje wykorzystanie funduszy europejskich w 2008 roku i analizuje stan realizacji funduszy europejskich na połowę marca 2009 roku na podstawie dostępnych danych.

Fundusze europejskie w powiązaniu ze środkami krajowymi nie tylko przyczynią się do dokonania w najbliższych kilkunastu latach jakościowego skoku w poziomie życia naszych obywateli. Fundusze te w najbliższych dwóch, trzech latach będą jednym z głównych instrumentów przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu i taka rola została im nadana w ramach planu antykryzysowego rządu, tj. Planu Stabilności i Rozwoju.

Niewątpliwie należy docenić, że premier Donald Tusk w końcu 2008 roku zadeklarował wykorzystywanie funduszy europejskich jako jeden z trzech priorytetów rządu na 2009 rok, obok budowy autostrad i utrzymania miejsc pracy. Nawiasem mówiąc, zarówno budowa autostrad, jak i działania na rynku pracy są silnie wspierane z funduszy europejskich. Podobnie Komisja Europejska określa fundusze europejskie jako jeden z głównych instrumentów przeciwdziałających kryzysowi gospodarczemu.

Szereg rekomendacji zaproponowanych w poprzednim raporcie BCC spotkała się z pozytywnym przyjęciem przez rząd, na co zwracamy uwagę w raporcie. Analiza aktualnych barier w wykorzystaniu funduszy europejskich, przedstawione wnioski i rekomendacje powinny być traktowane jako wyraz troski przedsiębiorców o jak najpełniejsze wykorzystanie funduszy zarówno pod względem jakościowym jak i ilościowym, a nie jako próba krytyki polityki i działań prowadzonych przez rząd i samorządy w tym obszarze. Chodzi nie tylko o to, aby fundusze były wydawane, ale by przynosiły możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki oraz dla zwiększenia poziomu i jakości życia naszych obywateli.

W raporcie skoncentrowano się tylko na najważniejszych barierach, które aktualnie mają przede wszystkim największy wpływ na wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności na lata 2007-2013. Spośród wielu obszarów, gdzie występują bariery,

wyodrębniono te obszary, które stanowią największe zagrożenie dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności.

Analiza stanu wykorzystania funduszy na lata 2007-2013

1. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006

a) Fundusze strukturalne

Zanim zajmiemy się funduszami na lata 2007-2013 przeanalizujemy krótko stan zaawansowania funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2004-2006. Wdrażanie programów finansowanych z funduszy strukturalnych w ramach starej perspektywy finansowej 2004-2006 dobiega końca. Okres wykorzystywania funduszy został przedłużony na mocy decyzji Komisji Europejskiej do końca czerwca 2009 roku. **Stan zaawansowania jest całkiem dobry, chociaż pełna mobilizacja jest konieczna, aby w 100 procentach wykorzystać dostępne środki do końca czerwca tego roku.**

Biorąc pod uwagę kwotę 8,6 miliarda euro otrzymaną z UE i kurs euro względem złotego, do dyspozycji mieliśmy w grudniu 2008 roku około **32,6 miliarda złotych** funduszy strukturalnych. Ze względu na osłabienie kursu złotego względem euro było to o około **1,5 miliarda złotych więcej niż w połowie 2008 roku. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do końca grudnia 2008 roku wypłacono beneficjentom 30,1 miliarda złotych, co wtedy stanowiło 92,2 procenta dostępnych środków. Gdyby nie osłabienie złotego, wykorzystanie funduszy pod względem wypłaconych beneficjentom środków wynosiłoby już 95,5 procenta. Podpisane umowy na dofinansowanie przekroczyły dostępną kwotę, według stanu na grudzień. Zawarto umowy na 104 proc. alokacji na lata 2004-2006.** Strona polska otrzymała do końca grudnia z Komisji Europejskiej 6.6 miliarda euro tytułem refundacji poniesionych wydatków, co stanowiło ponad 77 procent dostępnej alokacji.

Rosnąca ilość dostępnych środków, ze względu na osłabienie złotego, stanowi wielkie wyzwanie dla instytucji zajmujących się wdrażaniem funduszy. Może spowodować, że nie uda nam się znaleźć na tyle dużo nowych, ale de facto już właściwie zakończonych projektów, aby w 100 procentach wykorzystać rosnącą ilość dostępnych środków z UE. Należy tu docenić wysiłki rządu, władz regionalnych i pozostałych instytucji włączonych we wdrażanie funduszy, poczynione w ostatnich tygodniach i miesiącach, aby te nowe projekty znaleźć. **Jest to niewątpliwie sytuacja wyjątkowa, którą trudno było wcześniej przewidzieć. Jej dobrą stroną jest fakt, że dzięki wzmocnieniu euro względem złotego mamy znacznie**

więcej pieniędzy unijnych w złotychkach. Z drugiej strony, jest to nieprzewidziany „prezent”, skorzystanie z którego stanowi spore wyzwanie dla administracji.

Obecne już „dopinanie” środków unijnych na lata 2004-2006 i zamykanie projektów nie jest łatwe. Zazwyczaj na końcu zostają do zakończenia i rozliczenia projekty najtrudniejsze, najdłużej realizowane i tzw. „maruderzy”, więc kończenie programów nie jest łatwe. Warto zaznaczyć, że między innymi z tego powodu miesięczne płatności w 2008 roku były znacząco niższe, aniżeli w analogicznym okresie 2007 roku i tylko płatności w lipcu i grudniu 2008 roku osiągnęły zadowalający poziom prawie 1 miliarda złotych.

Drugim ważnym powodem był brak jasno nakreślonego celu w 2008 roku, w skali rocznej i kwartalnej, jeśli chodzi o wykorzystanie środków. Wcześniejsze prognozy z 2007 roku zakładały wydatkowanie zdecydowanej większości środków w pierwszej połowie 2008 roku. W nowej sytuacji wydatkowanie przesunęło się na drugą połowę 2008 roku i na I połowę 2009 roku.

Nadal mamy szansę na bardzo dobry wynik i wykorzystanie środków unijnych z perspektywy 2004-2006 na poziomie bliskim 100 procent. Kwota wydatków certyfikowanych z funduszy strukturalnych do KE przekroczyła poziom 7,1 miliarda euro, co stanowi 82,6 procent zobowiązań na lata 2004-2006. Polska otrzymała z KE tytułem refundacji ponad 6,6 mld euro, co stanowi 77 procent zobowiązań na lata 2004-2006.

Polska wygląda także bardzo korzystnie na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy strukturalnych z perspektywy 2000-2006. **Z danych Komisji Europejskiej przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wynika, że Polska znajduje się w grupie 9 państw członkowskich spośród 25, wobec których Komisja Europejska nie zastosowała mechanizmu anulowania części przyznanej wcześniej alokacji** (co może nastąpić np. w związku z niewywiązaniem się danego państwa ze zobowiązań wynikających z zasady n+2 lub z korekty systemowej nałożonej przez KE). Obok Polski w grupie tej znalazły się także: Finlandia, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa i Malta.

Ponadto według danych Komisji Europejskiej, na 25 krajów członkowskich zajmujemy 11 miejsce, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy strukturalnych z lat 2000-2006, wyżej niż Hiszpania, Portugalia czy Grecja, które w największym stopniu korzystają z funduszy w tej perspektywie i 6 miejsce wśród 10 nowych krajów członkowskich.

Tabela. I. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 – stan na koniec grudnia 2008 roku

8,6 mld euro	Tyle funduszy strukturalnych Polska otrzymała z UE na lata 2004 – 2006
32,6 mld zł	Dostępna kwota w złotych (wg kursu euro na grudzień 2008 roku)
30,1 mld złotych (92% dostępnych środków)	Tyle wypłacono beneficjentom funduszy do końca grudnia 2008 roku
104%	Na taki procent dostępnych środków na lata 2004 – 2006 zawarto umowy
6,6 mld euro (77 % dostępnej alokacji)	Wypłacona kwota Polsce przez KE tytułem poniesionych wydatków

Dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego za styczeń 2009 pokazują, że wykorzystanie funduszy strukturalnych nieznacznie się zmieniło w porównaniu z grudniem 2008 roku. Biorąc pod uwagę kurs euro względem złotego, do dyspozycji mieliśmy w styczniu 2009 roku około 32,9 miliarda złotych funduszy strukturalnych. **Do końca stycznia 2009 roku wypłacono beneficjentom 30,4 miliarda złotych, co stanowiło 92,4 proc. dostępnych środków.** Strona polska otrzymała do końca stycznia z Komisji Europejskiej 6,6 miliarda euro tytułem refundacji poniesionych wydatków, co stanowiło ponad 77 proc. dostępnej alokacji. Kwota wydatków certyfikowanych z funduszy strukturalnych do KE osiągnęła poziom 7,1 miliarda euro, co stanowi 83 proc. zobowiązań na lata 2004-2006. Poziom refundacji z KE na koniec stycznia 2009 nie uległ zmianie w stosunku do grudnia i wyniósł ponad 77 proc. zobowiązań na lata 2004-2006.

Tabela. II. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 – stan na koniec stycznia 2009 roku

32,9 mld zł	Dostępna kwota w złotych (wg kursu euro na styczeń 2009 roku)
30,4 mld złotych (92,4% dostępnych środków)	Tyle wypłacono beneficjentom funduszy do końca stycznia 2009 roku
6,6 mld euro (77 % dostępnej alokacji)	Wypłacona kwota Polsce przez KE tytułem poniesionych wydatków

Według danych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, na koniec 2007 roku wypłacono beneficjentom 21,9 miliarda złotych, co stanowiło 69,8 proc. dostępnych środków (dla porównania na koniec 2006 roku płatności wyniosły 10,6 miliarda złotych, tj. 33,8 proc. dostępnej alokacji). Strona polska otrzymała do końca stycznia z Komisji Europejskiej 4,5 miliarda euro tytułem refundacji poniesionych wydatków, co stanowiło 52,2 proc. dostępnej alokacji (dla porównania na koniec 2006 roku refundacje z KE wyniosły 1,9 miliarda euro, tj. 21,9 procent dostępnej alokacji).

Kwota wydatków certyfikowanych z funduszy strukturalnych do KE osiągnęła poziom 4,9 miliarda euro, co stanowiło 57,2 procent zobowiązań na lata 2004-2006 (dla porównania na koniec 2006 roku wydatki certyfikowane do KE wyniosły 2,2 miliarda euro, tj. 25,4 proc. dostępnej alokacji).

Powyższe dane pokazują, że w 2008 roku wypłacono beneficjentom 8,2 miliarda złotych (dla porównania w 2007 roku wypłacono beneficjentom 11,3 miliarda złotych), czyli o 3,1 miliarda mniej niż w 2007 roku. Przez pozostałe do końca czerwca 2009 roku 5 miesięcy powinniśmy wydać 2,5 miliarda złotych, aby w 100 procentach wykorzystała wszystkie dostępne fundusze strukturalne na lata 2004-2006. Miesięcznie powinniśmy średnio wydawać 500 milionów złotych. W styczniu tego roku wypłaciliśmy beneficjentom tylko 340 milionów złotych, co jest kwotą znacznie mniejszą w porównaniu z grudniem 2008 roku, kiedy wypłaciliśmy 953 miliony złotych.

W styczniu zazwyczaj wypłaty są niższe niż w kolejnych miesiącach. Mamy więc szansę na bardzo dobry wynik w wykorzystaniu funduszy strukturalnych, bliski 100 procentom, ale potrzebna jest pełna mobilizacja administracji i wszystkich instytucji zaangażowanych w zarządzanie tymi funduszami, aby taki wynik osiągnąć.

Tabela. III. Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 – stan na koniec grudnia 2007 roku

21,9 mld złotych (69,8% dostępnych środków)	Tyle wypłacono beneficjentom funduszy do końca grudnia 2007 roku
105%	Na taki procent dostępnych środków na lata 2004 – 2006 zawarto umowy
4,5 mld euro (52,2 % dostępnej alokacji)	Wypłacona kwota Polsce przez KE tytułem poniesionych wydatków

b) Fundusz Spójności

Projekty finansowane z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000-2006 będą jeszcze realizowane do końca 2010 roku. W tym przypadku do końca grudnia 2008 roku, według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, strona polska przekazała do Komisji Europejskiej wnioski o płatność na łączną kwotę 3,2 miliarda euro, co stanowi 56,3 proc. alokacji dostępnej na lata 2000-2006 (w sumie 5,6 miliarda euro). Całkowita kwota płatności przekazanych z KE do końca grudnia 2008 roku wyniosła 2,9 miliarda euro, tj. 51 proc. dostępnej alokacji.

Ponieważ główni beneficjenci (samorządy, GDDKiA i PKP PLK SA) otrzymują wsparcie z UE bezpośrednio w euro, a kontrakty z wykonawcami w ramach Funduszu Spójności są podpisywane także w euro, więc osłabienie złotego spowodowało znaczne zwiększenie opłacalności realizacji tych kontraktów i większe nimi zainteresowanie. Warto także podkreślić, że wnioski o płatności końcowe dla poszczególnych projektów obejmujące 20 proc. alokacji projektów mogą być kierowane do KE jeszcze w pierwszej połowie 2011 roku.

Poważnym problemem w projektach finansowanych z Funduszu Spójności jest przekroczenie pierwotnie zakładanych wartości kosztów kwalifikowanych w projektach, szacowane na około 2,5 miliarda euro. Zmniejsza ono rzeczywisty poziom wsparcia z funduszy europejskich i wymusza na beneficjentach znalezienie nowych źródeł dofinansowania projektów.

O ile z funduszami strukturalnymi ze starej perspektywy finansowej radzimy sobie całkiem nieźle na tle innych krajów, jak to wyżej zostało opisane, to **w przypadku Funduszu Spójności niestety jesteśmy gdzieś zwykle przy końcu podobnego rankingu. Oznacza to, że jako kraj znacznie słabiej radzimy sobie z realizacją dużych projektów infrastrukturalnych, transportowych czy środowiskowych, które finansuje Fundusz Spójności.**

Z drugiej strony należy podkreślić, że wszystkie te projekty z Funduszu Spójności musiały być zatwierdzone przez Komisję Europejską i musiały być zgodne z unijnymi wymogami środowiskowymi, pomimo niezgodności prawa polskiego z prawem unijnym.

Tabela IV. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2000-2006 (stan na koniec grudnia 2008 roku)

5,6 mld euro	Tyle środków z Funduszu Spójności Polska otrzymała na lata 2000-2006
3,2 mld euro (56%)	Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do UE (w nawiasie procent alokacji dostępnej na lata 2000 – 2006)
2,9 mld euro (51%)	Całkowita kwota płatności przekazanych z KE (w nawiasie procent dostępnej alokacji)

W przeciągu 2008 roku wydaliśmy około 1 miliarda euro z Funduszu Spójności w ramach perspektywy 2006-2008 i przekroczyliśmy półmetek w jego wykorzystaniu (porównaj tabele IV i V). To całkiem przyzwoity wynik, bo w 2007 roku przekazaliśmy do KE wnioski na prawie 0,8 miliarda euro. Jednocześnie **oznacza to, że w przeciągu ostatniego roku wydaliśmy mniej więcej połowę tego, co w sześciu poprzednich latach razem wziętych**. Bardzo cieszy to, że poziom zaawansowania projektów środowiskowych znacznie się zbliżył do projektów transportowych, gdyż w poprzednich latach ten poziom znacznie odstawał od projektów transportowych, szczególnie drogowych.

Tabela V. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2000-2006 (stan na koniec grudnia 2007 roku)

2,2 mld euro (39,5%)	Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do UE (w nawiasie procent alokacji dostępnej na lata 2000 – 2006)
2,1 mld euro (37%)	Całkowita kwota płatności przekazanych z KE (w nawiasie procent dostępnej alokacji)

Stan wykorzystania Funduszu Spójności zmienił się w niewielkim stopniu pomiędzy grudniem 2008 roku i styczniem 2009 roku, co przedstawia poniższa tabela. Jak to zwykle bywa z początkiem roku, realizacja projektów przystopowała w tym czasie. Do wydania mamy jeszcze 2,4 miliarda euro, czyli w tym i w przyszłym roku musimy wydawać po około 1,2 miliarda rocznie, tzn. więcej niż w zeszłym roku. Wykorzystanie wszystkich środków z Funduszu Spójności to niewątpliwie cel do osiągnięcia, ale wymaga pełnej mobilizacji i ścisłego monitorowania każdego z około 100 projektów, które są obecnie realizowane w ramach starej perspektywy.

W latach 2006 i 2007 musieliśmy się zderzyć jako kraj z poważnym problemem spełnienia unijnych wymogów środowiskowych w stosunku do projektów finansowanych z Funduszu Spójności. **Nasze prawo środowiskowe było niezgodne z prawem unijnym i dlatego Komisja Europejska nie zadowolala się zgodnością naszych projektów z krajowym prawem środowiskowym.** Wszystkie projekty musiały spełnić dyrektywy unijne wprost. Niewątpliwie wpłynęło to na tempo realizacji tych projektów, ale jednocześnie była to pierwsza poważna próba zmierzenia się z unijnymi wymogami środowiskowymi w przypadku realizacji dużych projektów infrastrukturalnych. **Była to próba zdana pomyślnie. Doświadczenia z tego okresu mogą stanowić dobrą podstawę do radzenia sobie z wymogami środowiskowymi w nowym okresie programowania.**

Tabela VI. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2000-2006 (stan na koniec stycznia 2008 roku)

ponad 3,2 mld euro (57,1%)	Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do UE (w nawiasie procent alokacji dostępnej na lata 2000 – 2006)
2,9 mld euro (51%)	Całkowita kwota płatności przekazanych z KE (w nawiasie procent dostępnej alokacji)

2. Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013

W porównaniu ze starą perspektywą finansową 2004-2006, realizacja polityki spójności w ramach nowej perspektywy finansowej 2007-2013 jest nadal w początkowym stadium. Realizacja nowej perspektywy mogła się dopiero rozpocząć po zatwierdzeniu programów operacyjnych, co nastąpiło w IV kwartale 2007 roku. „Machina funduszowa” nie nabrała jeszcze rozpędu. Dlatego obecny poziom wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności jest nadal bardzo niski. **Ale to nie oznacza, że poziom wykorzystania nie mógłby być wyższy.**

Zakontraktowane środki na poziomie niecałych 4 proc. w części UE, czy wypłacone środki beneficjentom poniżej jednego miliarda złotych po ponad roku realizacji programów to nie jest powód do dumy, nawet jeżeli w wielu innych krajach jest podobnie. Wiele osób tłumaczy, że tak musi być, że najpierw długo nie ma nic, rozpędzamy się, a potem programy nagle ostro startują w górę. Tylko pytanie jest, jak długo będziemy się rozpędzać i jak długo na ten start trzeba czekać? Do tego startu jeszcze „trochę” nam brakuje.

Biorąc pod uwagę czas pozostały do wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013, **w każdym miesiącu powinniśmy średnio wydawać ponad 3 miliardy złotych funduszy unijnych, a wydajemy obecnie mniej niż jedną dziesiątą tego.** Jeśli natomiast założymy, że zdecydowaną większość funduszy powinniśmy zakontraktować w ciągu najbliższych 4 lat, to oznacza to, że średnio miesięcznie powinniśmy podpisywać umowy na sporo powyżej 5 miliardów złotych z funduszy unijnych, a **podpisujemy obecnie miesięcznie umowy na nieco ponad 1 miliard złotych.**

Nie powinniśmy czekać, aż ten „samolot z funduszami unijnymi” powoli się rozpędzi i wystartuje, ale powinniśmy już teraz dodać dobrej mieszanki do paliwa do silników, dodać gazu, przycisnąć stery i wystartować. Zresztą w podobnym tonie w ostatnich dniach wypowiadał się Manfred Beschel, dyrektor z Dyrekcji ds. Rozwoju Regionalnego z KE, odpowiedzialny za Polskę mówiąc, że „nie powinniśmy teraz powtarzać poprzedniego podejścia do realizacji funduszy (z funduszami z lat 2004-2006 – przyp. autora) z wolnym startem i szybkim finiszem, ale powinniśmy przyspieszyć”.

W pełni podzielamy tę opinię. Zbyt dobrze pamiętamy przygotowanie i realizację w 2006 roku planu naprawczego dla funduszy unijnych z lat 2004-2006, aby nie stracić unijnych pieniędzy, co nam wtedy poważnie groziło, w tym ratowanie dwóch najgorszych wówczas programów, za które byłem między innymi odpowiedzialny: SPOT i Inicjatywy EQUAL.

Trzeba obiektywnie przyznać, że **od czerwca 2008 roku, kiedy poprzednio analizowaliśmy stan wykorzystania funduszy europejskich, prace nad realizacją nowej perspektywy wydatnie przyspieszyły.** Nie przekłada się to jeszcze tak wyraźnie na wskaźniki, ale jest nadzieja, że jeżeli nastąpi pełniejsza mobilizacja administracji zarządzającej funduszami i kolejne bariery w wykorzystywaniu funduszy będą usuwane, to doświadczymy przyspieszenia w wykorzystaniu funduszy. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską na najbliższe lata związane z nową perspektywą finansową, a zwłaszcza wysiłki na rzecz przezwyciężenia spowolnienia gospodarczego oraz aspiracje polskiego społeczeństwa, wykorzystywanie UE przez Polskę musi pozostać priorytetem polityki rządu.

Trzeba wyraźnie powtórzyć, że **informacje przekazywane zarówno przez stronę rządową jak i samorządową na temat realizacji są nadal bardzo ograniczone, żeby nie powiedzieć skąpe, i dlatego nie jest łatwo analizować faktycznych postępów w realizacji Narodowej**

Strategii Spójności 2007-2013, czyli funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013.

W rządowych raportach miesięcznych podawane są tylko bardzo ogólne dane na poziomie programów operacyjnych. **Nie ma głębszej analizy realizacji poszczególnych priorytetów i działań w programach operacyjnych, ani pojawiających się problemów.** Nie ma także analizy postępów we wdrażaniu z punktu widzenia sprawności poszczególnych instytucji zajmujących się wdrażaniem funduszy.

Nieco więcej można się dowiedzieć na stronach internetowych poszczególnych programów operacyjnych. Ale na przykład strona Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) jest pusta w tym punkcie. Strona Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) podaje konkretnie bieżące dane statystyczne dla poszczególnych priorytetów i działań, które pokazują stan zaawansowania programu (ostatni za styczeń 2009). Na stronie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) jest niezły raport nt. zaawansowania realizacji programu, ale za I półrocze 2008. **Zdecydowanie najlepsze i najwięcej informacji można za to uzyskać ze strony internetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), gdzie ostatnie dane wraz z analizą nawet pokazują stan na koniec lutego 2009.** Analiza ta obejmuje także realizację założonych celów w planach działania.

Znacznie gorzej jest na poziomie regionalnym. Na 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) tylko w przypadku 5 pięciu województw udało mi się znaleźć rubryki i informacje na temat zaawansowania realizacji programów: RPO woj. lubelskiego (raport za I półrocze 2008), RPO woj. dolnośląskiego – całkiem niezły raport za II półrocze 2008, RPO woj. kujawsko-pomorskiego – całkiem przyzwoita analiza stanu na 11 lutego 2009, RPO woj. podlaskiego i RPO woj. wielkopolskiego (raport za I półrocze 2008). W przypadku pozostałych województw albo danych i analiz z monitoringu się nie podaje, albo są one tak ukryte na stronach internetowych, że nie sposób je znaleźć.

Są możliwe dwa scenariusze tego stanu rzeczy, związanego z tak skąpym informowaniem społeczeństwa o stanie zaawansowania realizacji funduszy europejskich z perspektywy 2007-2013. Pierwszy, że rząd i samorządy jako instytucje odpowiadające za zarządzanie funduszami nie posiadają szczegółowej wiedzy na temat realizacji funduszy i takich analiz nie prowadzą na poziomie programów. Ten scenariusz wydaje się mało prawdopodobny, ponieważ takie informacje i analizy muszą być przygotowywane na posiedzenia rządu,

Komitetu Rady Ministrów, komitetów i podkomitetów monitorujących czy różnych zespołów problemowych.

Drugi scenariusz, że taka wiedza o stanie realizacji jest i analizy są prowadzone, ale nie są ujawniane z jakiś tam przyczyn. **Jawność i przejrzystość informacji przekazywanych przez rząd na temat realizowanych zadań jest jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego i obywatelskiego.** Jest także czynnikiem bardzo silnie motywującym wszystkich włączonych w proces realizacji programów do lepszego działania. Powinno się wykorzystać ten stosunkowo prosty i bardzo skuteczny mechanizm motywujący do lepszego i efektywniejszego działania. **Pokazywanie cotygodniowej, jednej zbiorczej informacji to dobra inicjatywa, co należy podkreślić, ale dla większości naszych obywateli podawane tam cyfry są czystą abstrakcją.**

Brak takich informacji może prowadzić do częstych nieporozumień. Na przykład niedawno tygodniu dziennikarze ujawnili, że na ostatnim posiedzeniu rządu Ministerstwo Gospodarki zostało skrytykowane za słabe postępy w wykorzystywaniu funduszy i w efekcie zostały wyciągnięte konsekwencje personalne wobec zarządu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, jako głównej instytucji wdrażającej programy ministerstwa adresowane dla przedsiębiorców.

Z informacji prasowych wydawało się zupełnie odwrotnie, że dla Ministerstwa Gospodarki i PARP-u, jako jednej z najlepszych jeśli nie najlepszej z polskich instytucji wdrażających fundusze europejskie, należały się słowa uznania. Według informacji prasowych PARP podpisał na koniec roku umowy na około 3 miliardy złotych z nowej perspektywy, co odpowiada mniej więcej jednej trzeciej wszystkich zakontraktowanych środków unijnych na lata 2007-2013 na koniec roku.

Na tym tle bardzo dobrą inicjatywą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jest podawanie w cyklu tygodniowym aktualnej informacji na temat zaawansowania realizacji nowej perspektywy finansowej 2007-2013. Jednak ilość danych podawanych w tej informacji jest stosunkowo niewielka. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na 15 marca 2009 roku), od początku uruchomienia programów do 8 marca tego roku, złożono 46,2 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (środki unijne i krajowe) 93 miliardów złotych. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 8337 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 11,4 miliarda złotych, co stanowi 3,7 proc. dostępnej alokacji. Wartość wydatków

wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowalne wyniosła 1727 miliony złotych, a w części dofinansowania UE 1429 milionów złotych, co stanowi 0,46 procenta dostępnej alokacji z UE.

Tabela VII. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (stan na 8 marca 2009 roku)

46,2 tys. (93 mld złotych)	Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów do 8 marca tego roku (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)
8337	Tyle umów o dofinansowanie podpisano do 8 marca tego roku
11,4 mld złotych (3,7%)	Kwota podpisanych umów (w nawiasie jako procent dostępnej alokacji)
1,73 mld złotych (1,43 mld złotych w części UE, 0,46% dostępnej alokacji)	Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność (w nawiasie dofinansowanie z UE w złotych i jako procent dostępnej alokacji)

Podsumujmy stan zaawansowania Narodowej Strategii Spójności na koniec 2008 roku. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poinformowało, że od początku uruchomienia programów do końca 2008 roku złożono ponad 39,3 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania około 70,3 miliarda złotych. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 6588 umów o dofinansowanie na kwotę całkowitego dofinansowania ok. 8,78 miliarda złotych. Do końca lipca 2008 roku wartość wydatków wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność i uznanych za kwalifikowalne wyniosła 1,12 miliarda złotych, w tym w części UE ponad 927 milionów złotych. **Oznacza to, że podpisane umowy stanowią 3,24 procenta dostępnej alokacji na lata 2007-2013, a wydatki beneficjentów w części UE wynoszą 0,34 procenta dostępnej alokacji.**

Wartość dokonanych na rzecz beneficjentów refundacji w części UE wyniosła na koniec listopada 2008 roku (brak późniejszych danych) 688,4 miliona złotych, co stanowi 0,25 procenta dostępnej alokacji. Płatności te świadczą o tym, że prognoza wydatków z czerwca 2008 roku (przedstawiona w raporcie MRR z wykorzystania funduszy za czerwiec 2008 roku) została w skali rocznej zrealizowana w 7,9 procentach, biorąc pod uwagę wydatki do

końca listopada (prognoza opiewała na wydatki w części UE na cały 2008 rok na kwotę 8,73 miliarda złotych).

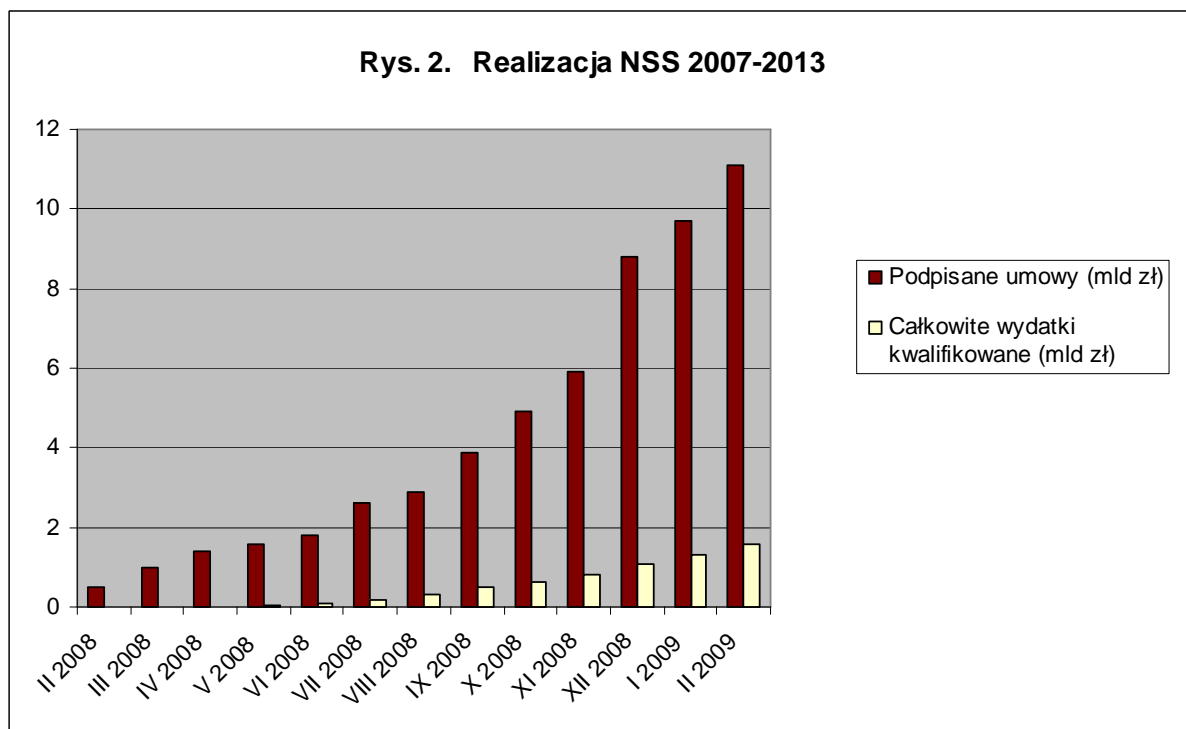
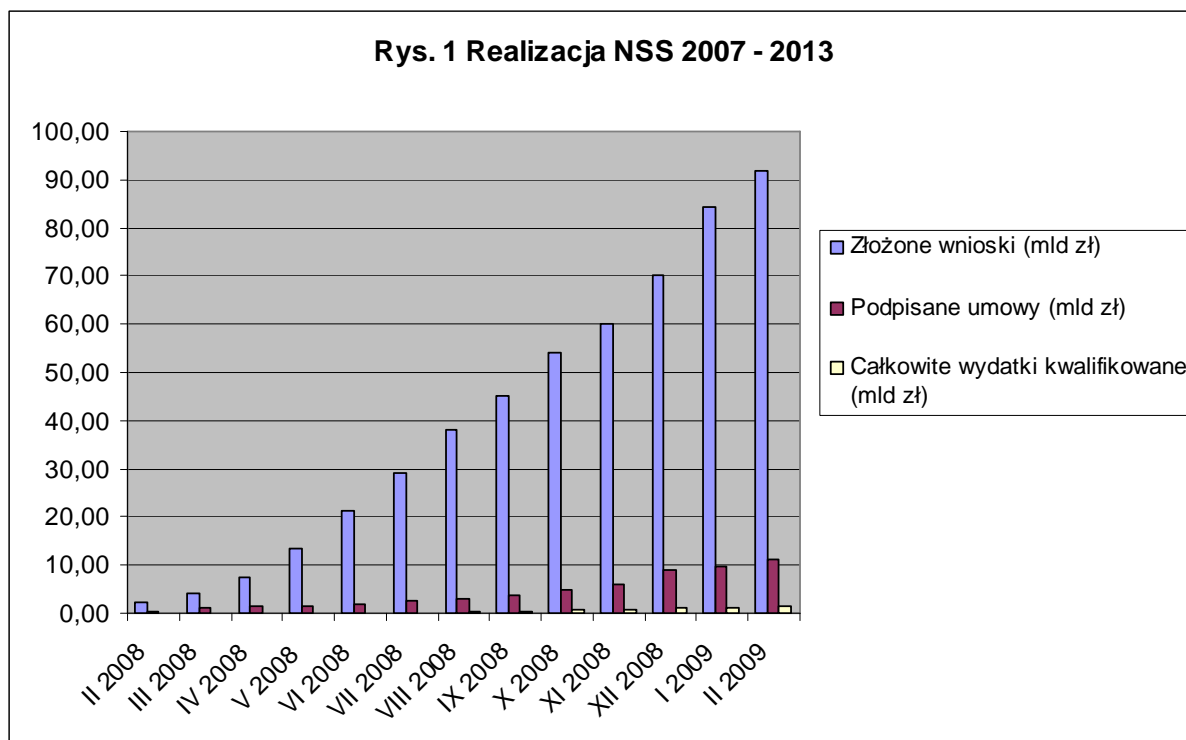


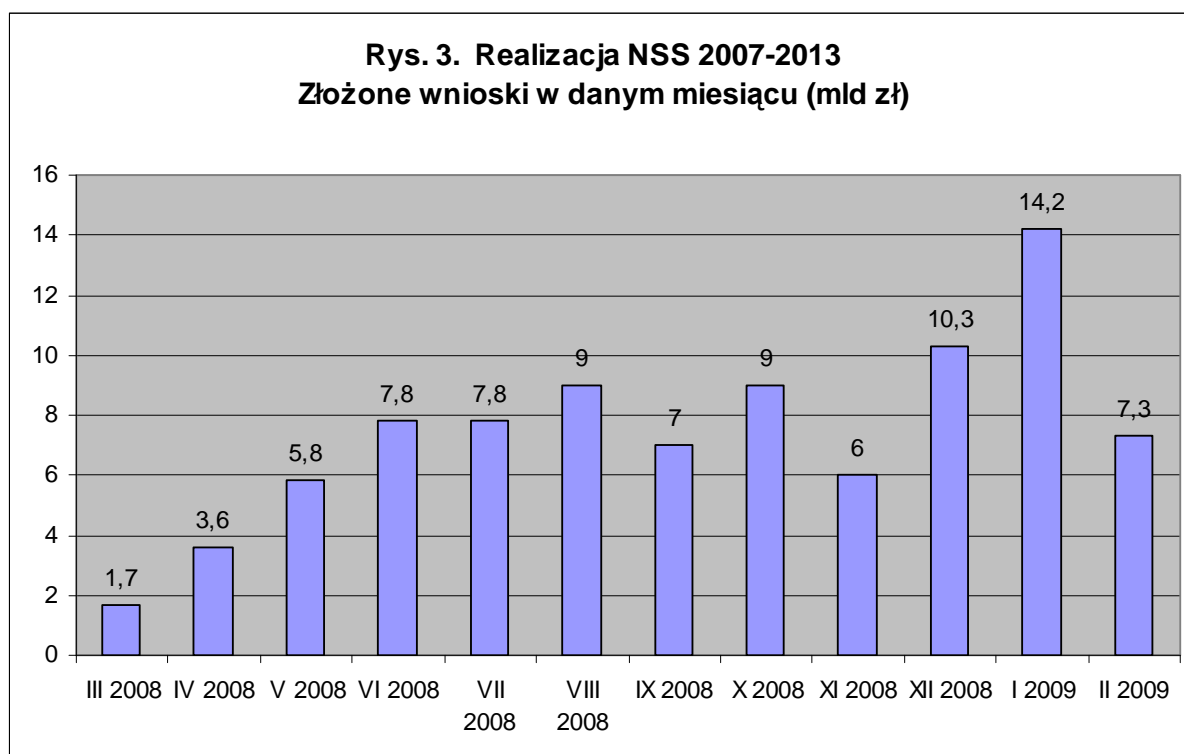
Tabela VIII. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (stan na koniec grudnia 2008 roku)

67,3 mld euro (270,5 mld złotych)	Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007-2013 (kwota wyrażona w złotych przy śr. kursie NBP za grudzień 2008, 1 EUR = 4,02 PLN)
39,3 tys. (70,3 mld złotych)	Tyle wniosków poprawnych formalnie złożono od początku uruchomienia programów do końca grudnia 2008 roku (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)
6588	Tyle umów o dofinansowanie podpisano do końca grudnia 2008 roku
8,78 mld złotych (3,24%)	Kwota podpisanych umów (w nawiasie jako procent dostępnej alokacji)
1,12 mld złotych (927 mln złotych w części UE, 0,34% dostępnej alokacji)	Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność (w nawiasie dofinansowanie z UE w złotych i jako procent dostępnej alokacji)
688 miliony złotych (0,25% dostępnej alokacji)	Wartość dokonanych na rzecz beneficjentów refundacji w części UE (stan na koniec listopada 2008 roku)
7,9%	Na tyle procent została zrealizowana prognoza wydatków na rok 2008 w skali rocznej, biorąc pod uwagę wydatki I-XI (prognoza z czerwca 2008 roku)

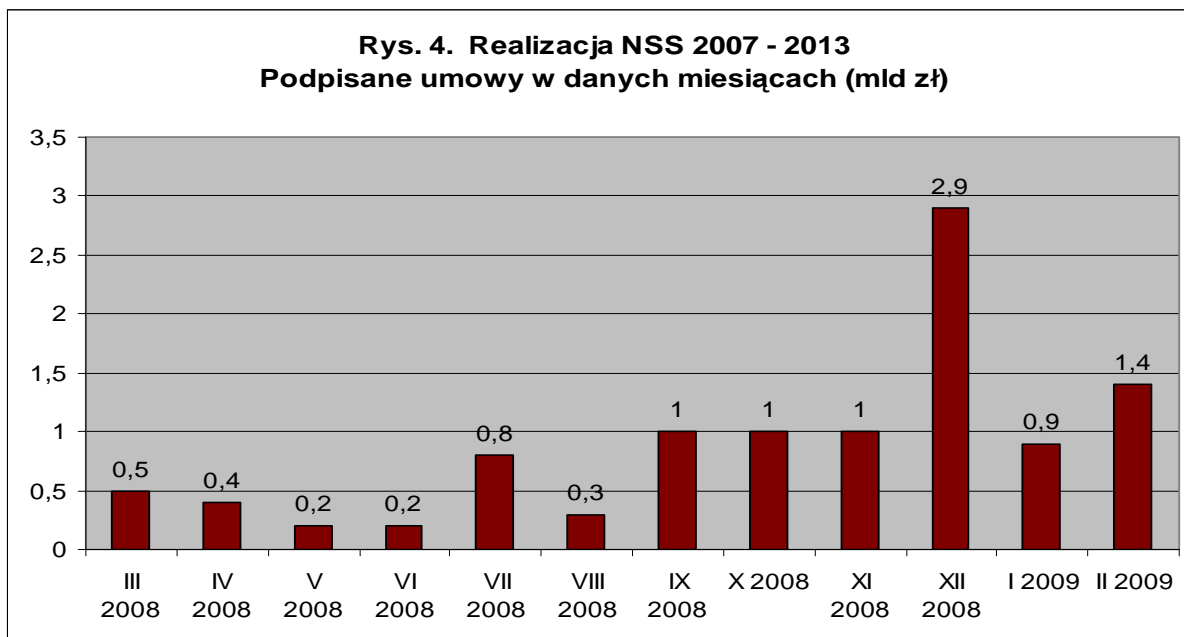
Analizując wykresy przedstawiające wykorzystanie funduszy europejskich za 2008 rok i początek 2009 (rys. 1 i 2), można zauważyć ogromną dysproporcję pomiędzy składanymi wnioskami, podpisywanymi umowami i wydatkami. Pula zgłaszanych wniosków jest mniej więcej 10 razy większa niż kwota podpisywanych umów, a kwota podpisywanych umów jest z kolei mniej więcej 10 razy większa niż kwota ponoszonych kwalifikowalnych wydatków.

Oznacza to między innymi, że :

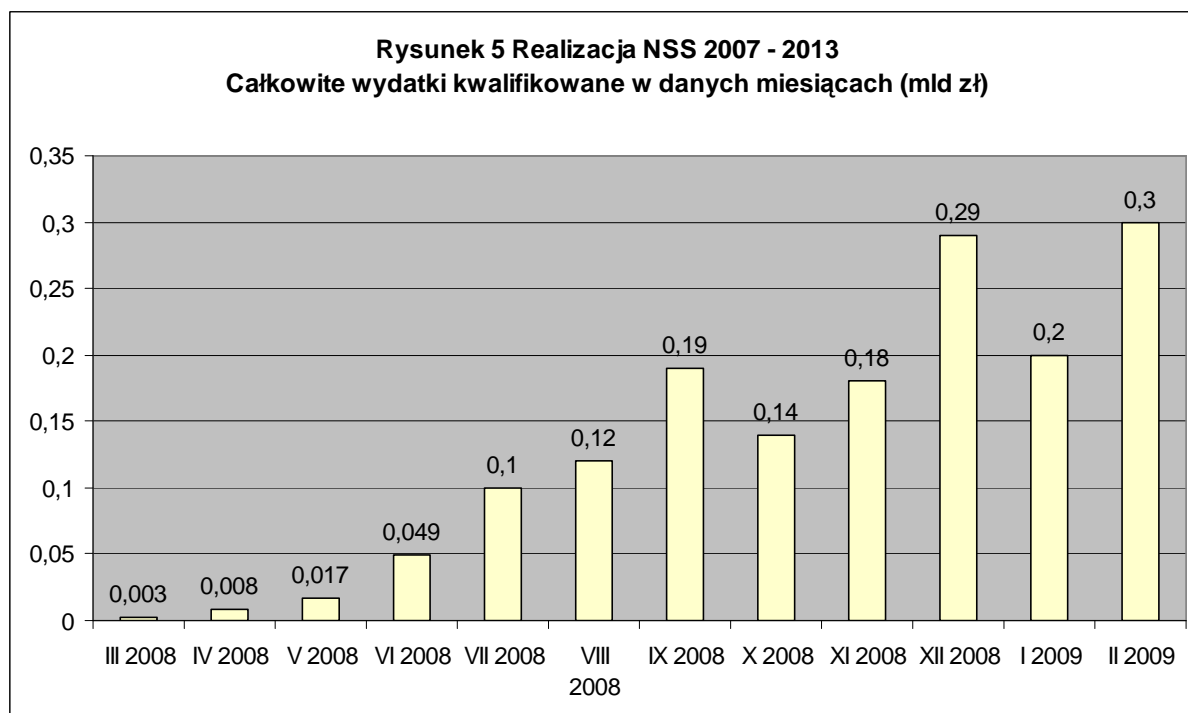
1. **beneficjenci funduszy (samorządy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, itp.) są bardzo zainteresowani funduszami i składają wiele wniosków, częstokroć wiele razy więcej niż dostępne alokacje,**
2. **ocena wniosków i podpisywanie umów trwa bardzo długo** (wg danych MRR ocena wniosków w programach krajowych trwa średnio około 5 miesięcy, a w programach regionalnych trwa średnio 7 miesięcy),
3. **rozpoczęcie i realizacja projektów nastęrcza beneficjentom poważne trudności.**



Średnio w ostatnich miesiącach przybywa nowych wniosków na kwotę około 10 mld złotych każdego miesiąca, a w samym styczniu tego roku przybyło ich na kwotę ponad 14 milionów złotych (rys. 3).

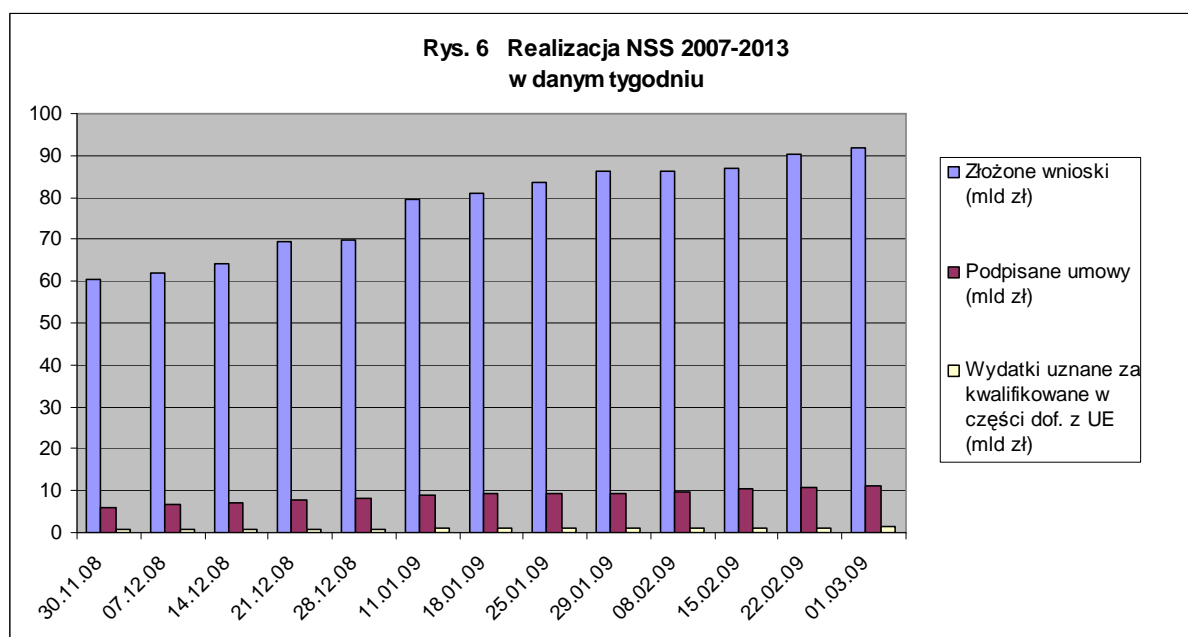


Poza wyjątkowym grudniem, kiedy nastąpiła prawdziwa kulminacja w podpisywaniu umów z beneficjentami na kwotę bliską 3 mld złotych (koniec roku to zawsze dobry bodziec do takich działań), co miesiąc podpisuje się umowy o dofinansowanie średnio na kwotę nieco powyżej 1 miliarda złotych (rys. 4). Mijamy jednak nadzieję, że w kolejnych miesiącach będzie to kwota stopniowo rosnąca i wynik za luty jest tego dobrym prognostykiem.

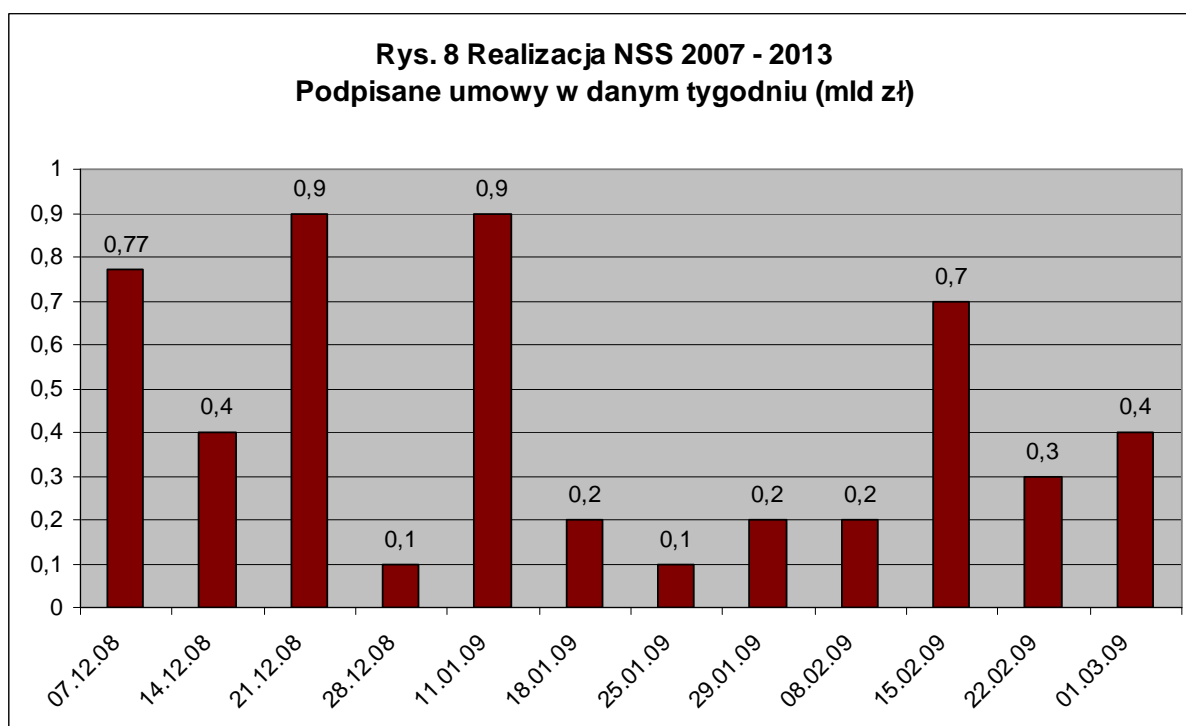
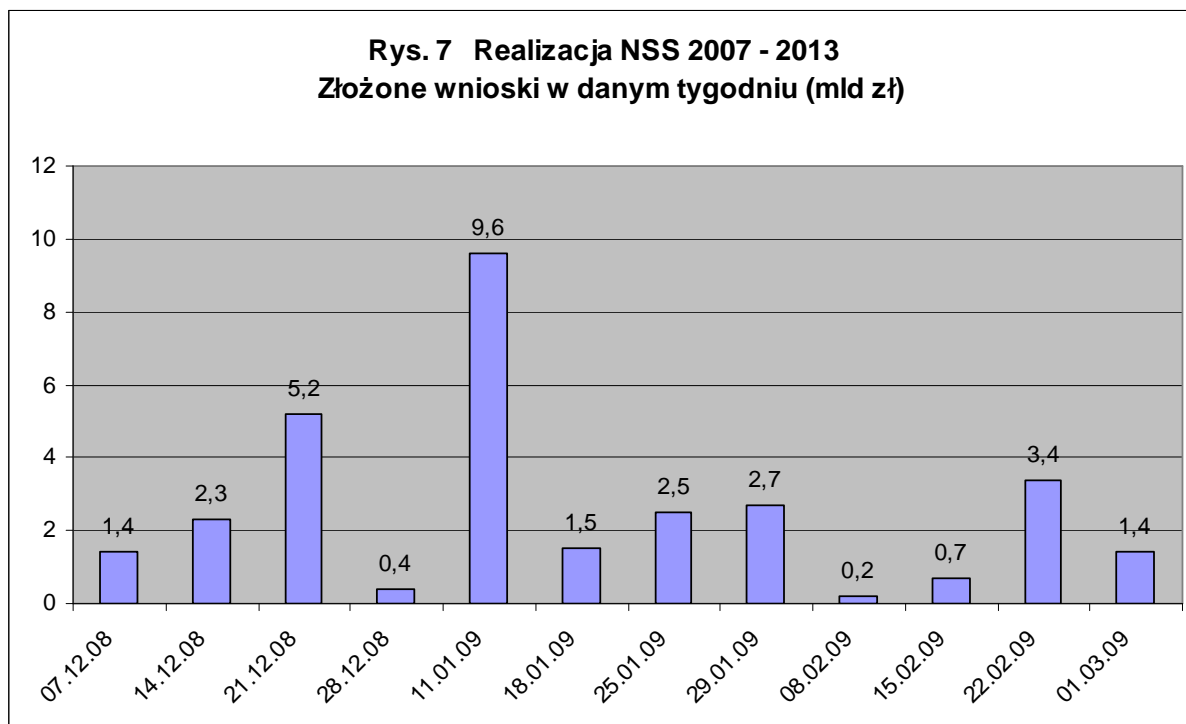


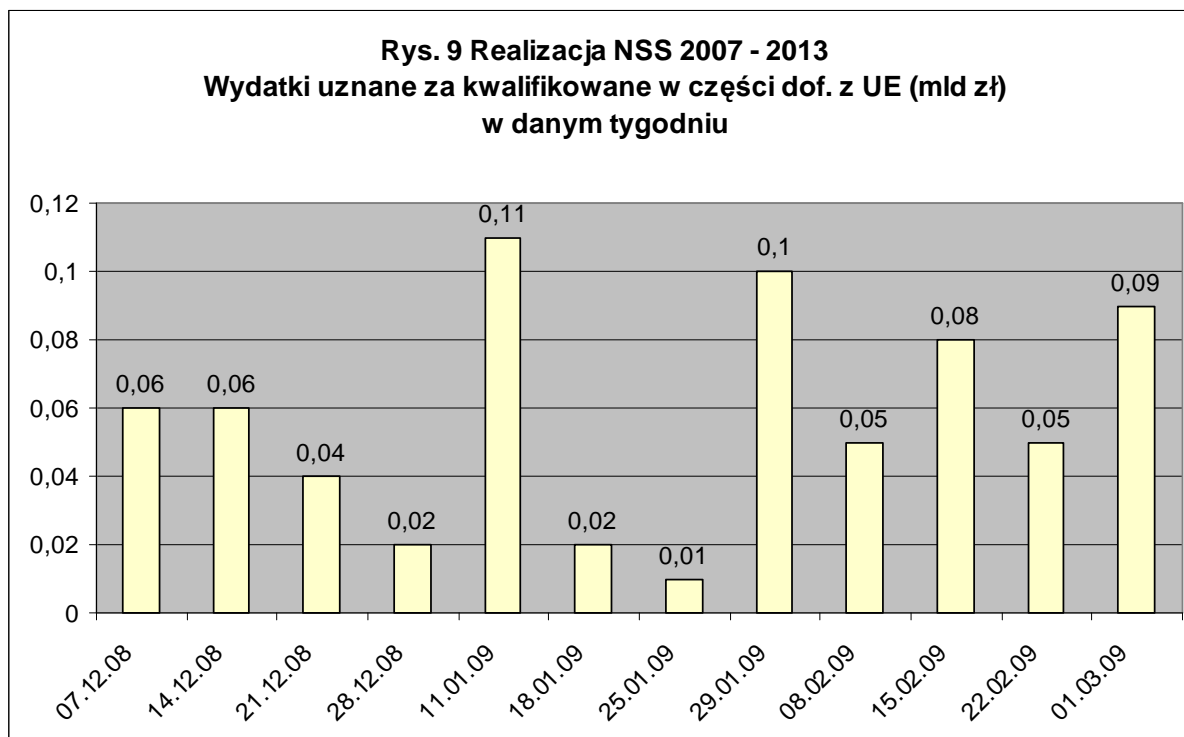
Z kolei kwota ponoszonych wydatków stopniowo rośnie, co jest pozytywnym symptomem, ale ciągle jest na bardzo niskim poziomie, niecałych 300 milionów złotych (rys.5). To poziom wydatkowania dużo poniżej naszych możliwości. W latach 2006-2007 poziom oczekiwany miesięcznych wydatków z funduszy strukturalnych był na poziomie 900 milionów złotych, a z Funduszem Spójności był nawet na poziomie powyżej 1 miliarda 100 milionów złotych i z takim poziomem administracja i beneficjenci sobie radzili.

Aby wydać wszystkie dostępne fundusze z perspektywy 2007-2013, powinniśmy średnio miesięcznie wydawać ponad 3 miliardy z funduszy unijnych, czyli ponad 10-krotnie więcej niż obecnie. **Wolniejsze wydawanie pieniędzy unijnych obecnie, będzie skutkowało bardzo wysokimi wydatkami w przyszłości. Ale ze względu na spowolnienie gospodarcze powinniśmy jak najwięcej wydawać teraz, szczególnie w tym i przyszłym roku, a nie przesuwac te wydatki za 4 czy 5 lat.**



Dzięki bardzo dobremu systemowi monitoringu tygodniowego, wprowadzonemu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, możemy prześledzić zmiany w niektórych wskaźnikach w cyklu tygodniowym. Wykres kumulatywny (rys. 6), a w takiej formie są przedstawiane dane w raportach tygodniowych niewiele nam mówi. Widać, że rośnie kwota złożonych wniosków, kwota podpisanych umów z beneficjentami i kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne.





Dopiero przedstawienie na podstawie tych samych danych, czyli kwot na złożone wnioski, podpisane umowy i poniesione wydatki jako przyrosty w poszczególnych tygodniach pokazuje, że są lepsze i gorsze tygodnie, fluktuacje są bardzo duże, jest na pewno trend rosnący, ale nie jest on jeszcze bardzo zdecydowany. **W najbliższych tygodniach i miesiącach powinniśmy doświadczać stałego przyrostu tych wskaźników.**

Najbardziej ze wszystkich programów operacyjnych zaawansowane w realizacji są programy operacyjne Pomoc Techniczna i Kapitał Ludzki, które na koniec grudnia 2008 roku zakontraktowały odpowiednio 17,1 i 12,0 procent oraz wykazały wydatki kwalifikowalne we wnioskach odpowiednio 2,89 i 1,87 procent dostępnych alokacji. PO Innowacyjna Gospodarka zakontraktował 4,37 proc. dostępnej alokacji i wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 0,0004 procenta, zaś PO Rozwój Polski Wschodniej zakontraktował 3,50 proc. i wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 0,06 proc.

Szczególnie cieszy, że wdrażanie PO Kapitał Ludzki idzie tak dobrze, bo w UE często uważa się, że wdrażanie programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jest najtrudniejsze. Z drugiej strony, z programów krajowych najtrudniej idzie wdrażanie PO Infrastruktura i Środowisko, największego ze wszystkich programów, w którym na koniec grudnia podpisane umowy wyniosły 0,04% dostępnej alokacji a wydatki wyniosły zero złotych.

Wśród programów regionalnych (stan na koniec 2008 roku) nadal prym wiedzie RPO województwa opolskiego z podpisanymi umowami na koniec grudnia 2008 roku na 9,21 procent dostępnej alokacji i wydatkami kwalifikowanymi w wysokości 0,39 procent alokacji. Na końcu tej stawki pod względem kontraktowania jest RPO województwa warmińsko-mazurskiego (0,34 proc.), a pod względem wydatków RPO województwa łódzkiego (0,00 proc.)

Według doniesień prasowych za Ministerstwem Rozwoju Regionalnego wszystkie indywidualne projekty kluczowe mają już podpisane preumowy (umowy wstępne). Więcej szczegółów, ale na stan na koniec listopada 2008 roku, podaje raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Preumowami objęto ilościowo 79 procent indywidualnych projektów kluczowych w programach krajowych: PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka i PO Rozwój Polski Wschodniej (422 podpisanych preumów spośród 531 projektów), zaś **wartościowo podpisane preumowy odpowiadają 86 procentom dostępnej kwoty dofinansowania z UE na te projekty** (98 miliardów złotych na podpisane projekty wobec dostępnych 115 miliardów złotych na te projekty kluczowe). Spośród wszystkich projektów, na 7 projektów zostały podpisane umowy o dofinansowanie na kwotę w części UE w wysokości 456 mln złotych, co stanowi 0,4 procenta dostępnej kwoty.

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że **obecnie nadal najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków unijnych umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji. Jednocześnie należy zintensyfikować prace przygotowawcze na duże projekty infrastrukturalne.** To one, jako tzw. indywidualne projekty kluczowe stanowią i będą stanowić w przyszłości największy problem.

Są to zazwyczaj projekty w obszarze transportu drogowego, kolejowego, publicznego, lotniczego i morskiego, gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej, infrastruktury przeciwpowodziowej, kultury i dziedzictwa narodowego, infrastruktury, szkolnictwa wyższego, ale także duże projekty badawcze, instytucji otoczenia biznesu i inne. Projekty te występują zarówno w programach krajowych jak i regionalnych i obejmują ponad 1/3 środków na lata 2007-2013.

3. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy

W punkcie są omówione najważniejsze bariery w wykorzystywaniu funduszy unijnych. Przedstawiona jest także analiza, w jakim stopniu zostały uwzględnione rekomendacje z poprzedniego raportu BCC.

a) Bariery instytucjonalne

System wdrażania funduszy unijnych na lata 2007-2015 nie jest prosty, ale też skala tego przedsięwzięcia jest ogromna, a fundusze dla Polski obejmują jedną piątą wszystkich środków przeznaczonych przez UE na politykę spójności na lata 2007-2013. **Blisko 150 instytucji i urzędów uczestniczy w zarządzaniu środkami finansowymi w wysokości 85 miliardów euro, wśród których fundusze unijne stanowią 67 miliardów euro. Są one wdrażane w ramach 5 programów krajowych i 16 programów regionalnych w ramach celu I polityki spójności: Konwergencja, oraz 13 programów w ramach celu III: Europejska Współpraca Terytorialna.**

Planowanie

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do przygotowywania rocznych planów działań; termin realizacji dla planów na rok 2009 – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja ta nie została wdrożona.

W administracji rzadko funkcjonuje właściwe planowanie działań, a następnie konsekwentne realizowanie tych planów i rozliczanie się z ich realizacji na poziomie poszczególnych resortów i innych urzędów. Takich planów działań można się doszukać w przypadku niektórych instytucji i agend wykonawczych, jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy PKP PLK SA. **Większość resortów nie posiada okresowych planów działania (np. rocznych, na 2009 rok),** albo przynajmniej ich nie ujawnia publicznie. Ustawa budżetowa jako szczegółowy plan poczynąń dla wszystkich resortów i instytucji rządowych oraz plan działań legislacyjnych rządu to trochę za mało.

Ustawa budżetowa jest najważniejszym dokumentem planistycznym w skali roku, ale zbyt ogólnym, aby opisywać szczegółowe działania poszczególnych resortów i innych instytucji państwowych. Ponadto koncentruje się głównie na kwestiach finansowych, a takie okresowe plany powinny określać także działania legislacyjne, informacyjne, podawać konkretne efekty pracy w obszarze danej instytucji, itp. Jeśli takich informacji nie ma, to trudno poszczególne instytucje rozliczać z wykonanej pracy i osiągniętych efektów ich pracy. Planowane wprowadzenie budżetu zadaniowego przez Ministerstwo Finansów zdecydowanie polepszy proces planowania w administracji, ale na to trzeba jeszcze poczekać.

Takie plany powinny być jawne, aby każdy obywatel mógł się dowiedzieć, co w danym obszarze działań administracji jest planowane i aby później można ją było z tego rozliczyć. Z tego ostatniego powodu można łatwo zrozumieć, że sama administracja nie garnie się do przygotowywania tego typu planów. Proces planowania i prognozowania efektów jest sam w sobie działaniem silnie motywującym do lepszej pracy. Pozwala na wyznaczanie sobie celów na dany okres czasu, a potem konsekwentne dążenie do ich osiągnięcia, pod warunkiem, że zapewniony zostaje właściwy system koordynacji i nadzoru.

Na 2008 rok nie było przyjętego planu wykorzystania funduszy europejskich, stąd nie mamy jak rozliczyć władz z osiągniętych rezultatów. Trudno określić prognozę, przypadkowo umieszczoną w raporcie MRR-u z wykorzystania funduszy za czerwiec 2008 roku, jako plan wydatkowania rządu na 2008 rok. Natomiast pozytywnie należy ocenić przyjęcie przez rząd 16 grudnia 2008 roku „**Planu wydatkowania środków na koniec 2009 roku w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013**”. Wprawdzie treść tego dokumentu nie została ujawniona (nie ma go na stronach internetowych albo tak trudno go znaleźć – stan na 15 marca), ale z ogólnych informacji wiemy, że plan ten zakłada poświadczenie do zwrotu przez Komisję Europejską (certyfikację) co najmniej 16,8 mld zł w ramach wydatków poniesionych przez budżet państwa na rzecz beneficjentów. Nie jest to duże w stosunku do całej dostępnej alokacji, ale ze względu na obecny, skromny stan zaawansowania realizacji programów w ramach Narodowej Strategii Spójności, plan ten należy określić jako ambitne przedsięwzięcie i należy wesprzeć działania wszystkich instytucji, aby jego realizacja się udała.

W opinii BCC to nie wydatkowanie (wypłacanie pieniędzy), ale tzw. kontraktowanie (podpisywanie umów z beneficjentami) jest najważniejszym wskaźnikiem wykorzystania funduszy unijnych w tym roku. W przyszłym roku dojdzie do tego wydatkowanie. Na wydatki będziemy patrzeć także, aby spełnić zasadę N+3 (wydatki certyfikowane, czyli poświadczone

ze względu na zgodność z wymogami). **Dopiero podpisanie umów zaczyna generować wydatki. Przedsiębiorca zazwyczaj po podpisaniu umowy o dofinansowanie zaczyna zaciągać zobowiązania i ponosić wydatki, nawet zanim otrzyma zaliczki czy refundację. Samorząd zazwyczaj dopiero po podpisaniu umowy zaczyna ogłaszać przetargi, podpisywać umowy, zaciągać zobowiązania i ponosić wydatki.** Dlatego tak ważne jest objęcie jak największych kwot umowami dotacyjnymi. Na razie kwota, na jakie zostały podpisane umowy jest niewielka, ponad 11 mld złotych w części UE, czyli niecałe 4 procent.

Spowolnienie gospodarcze powoduje, że środki unijne, jako instrument antykryzysowy, powinny zostać uruchomione jak najszybciej i zacząć pracować dla gospodarki, najlepiej w większości w tym i przyszłym roku. Nie ma sensu w takiej sytuacji przekładać ich zakontraktowanie na przyszłe lata. Rząd powinien zatem przyjąć plan na ten i na przyszły rok odnoszący się do zakontraktowania środków unijnych odpowiednio do 25 i 60 proc. dostępnej alokacji. **W zasadzie umowy na wszystkie ważniejsze i największe projekty powinny zostać zawarte, a wszystkie ważniejsze przetargi powinny zostać ogłoszone.**

Jest paradoksem, że wszystkie instytucje zarządzające funduszami unijnymi, zarówno krajowe jak i regionalne, wymagają od beneficjentów funduszy unijnych (samorządów, przedsiębiorców, organizacji samorządowych, itd.) przedstawiania planów działań dla zgłaszanych projektów we wnioskach o dotacje, ale same takie plany dla siebie niechętnie przygotowują. Plany te pokazują cele, opisy i uzasadnienie planowanych działań, harmonogram, wydatki i oczekiwane efekty. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby plany roczne były przygotowywane przez jednostki administracji publicznej. Z punktu widzenia funduszy unijnych kluczowe jest, aby te plany obejmowały przynajmniej wszystkie działania związane z funduszami.

Dobrym przykładem, który podaliśmy w poprzednim raporcie, były roczne plany działania dla poszczególnych resortów i województw, jakie zostały przygotowane w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Na ten rok takie plany też zostały już przygotowane i zatwierdzone.

Ponadto już w tej chwili trzeba zacząć planować spełnienie zasady N+3 w przyszłym roku. Prawdopodobnie największe zagrożenie będzie w przypadku PO IiŚ, gdzie na dzisiaj wydatki są praktycznie zerowe. Wykorzystywania funduszy europejskich nie da się przesunąć w czasie na późniejsze okresy. **Fundusze unijne niewykorzystane we właściwym czasie będą musiały wrócić do Brukseli.**

W nowej perspektywie finansowej zasada N+3/N+2 obowiązuje już nie tylko w stosunku do funduszy strukturalnych, ale także w stosunku do Funduszu Spójności, który finansuje głównie duże projekty infrastrukturalne, a tu nam grożą największe straty pieniędzy unijnych. Ponadto Polska jest „na świeczniku” unijnej polityki spójności, będąc jej największym beneficjentem, gdzie co piąte euro trafia do naszego kraju. **Co może być niezauważone w którymś z małych krajów członkowskich, na pewno będzie zauważone w przypadku Polski.** W dużej mierze od sukcesu czy też porażki wykorzystania funduszy europejskich w Polsce będzie zależała przyszłość polityki spójności po roku 2013. Biorąc pod uwagę wielkość naszego kraju w Unii Europejskiej, Polska jest największym wyzwaniem dla europejskiej polityki spójności w najbliższych latach.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wprowadzenie zmian w finansach publicznych, które pozwolą na wieloletnie planowanie finansowania projektów; termin realizacji – IV kwartał 2009 roku.

Czekamy na realizację tej rekomendacji. Dotyczy ona drugiego ważnego elementu w planowaniu w naszym kraju, związanego z wykorzystaniem funduszy europejskich, tzn. planowania wieloletniego. W przypadku funduszy europejskich planowanie wieloletnie zostało niejako wymuszone na nas przez KE, ale w naszych finansach publicznych takie planowanie w pełni nie występuje. Wprawdzie można już zaciągać zobowiązania wieloletnie w przypadku projektów unijnych, ale pod warunkiem, że środki na ich realizację są ujęte ustawowo.

Sytuacja ta wyraża się również w tym, że **dotację rozwojową należy na koniec każdego roku zwrócić – nie ma dotacji wieloletnich.** Jest to zhora dla wielu instytucji będących beneficjentami środków budżetowych, które realizując wieloletnie inwestycje muszą zwracać środki na koniec roku. Z jednej strony ten wymóg dyscyplinuje beneficjentów, bo muszą dokładnie zaplanować wydatki na dany rok. Ale z drugiej strony, w wielu wypadkach oznacza to praktycznie zamrożenie działań i wydatków w końcu roku, aby nie stracić budżetowych pieniędzy. Ponadto nie ma pewności, że finansowanie danego projektu czy działania będzie w kolejnych latach kontynuowane.

W usprawnieniu naszego systemu finansów bardzo by pomogło wprowadzenie obok rocznego planowania budżetu, kroczącego, np. 3-letniego, systemu planowania finansów publicznych na poziomie kraju. Takie systemy w niektórych krajach europejskich już

funkcjonują. Wówczas taki system lepiej by pozwalał na realizację inwestycji wieloletnich, a takie w większości są przedmiotem dofinansowania z funduszy europejskich. Ministerstwo Finansów nad takimi propozycjami zmian w ustawie o finansach publicznych pracuje i działania te należy jak najsilniej wspierać.

Koordinacja

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wprowadzenie silnego mechanizmu koordynacji poprzez powołanie specjalnego komitetu Rady Ministrów ds. wykorzystania funduszy europejskich, pod przewodnictwem Premiera i złożonego z szefów właściwych resortów i marszałków województw; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja ta została w części wprowadzona w życie, co należy przyjąć z zadowoleniem. Wprawdzie nie został powołany specjalny komitet Rady Ministrów i nie doproszono do nowych mechanizmów koordynacji marszałków województw, ale został utworzony roboczy zespół ds. wykorzystania funduszy unijnych pod przewodnictwem ministra rozwoju regionalnego i składający się z wiceministrów z resortów biorących udział w realizacji programów operacyjnych. Zespół ten regularnie się spotyka. Ponadto stałym punktem wszystkich posiedzeń Rady Ministrów, począwszy od drugiej połowy grudnia 2008 roku, stał się punkt agendy poświęcony wykorzystaniu funduszy europejskich.

Wyraźnie widać, że mechanizm koordynacji zaczął lepiej funkcjonować na poziomie rządu i poprawiły się wyniki realizacji programów operacyjnych. Zmiana sytuacji w dużej mierze wynika z faktu, że sprawy gospodarcze nabrały znaczenia w związku z pogłębiającym się spowolnieniem gospodarczym i z faktem, że fundusze europejskie stały się jednym z głównych instrumentów anty kryzysowych. Ponadto premier Tusk określił wykorzystanie funduszy europejskich jako jeden z głównych priorytetów rządu na 2009 rok.

BCC postuluje także dalsze wzmocnienie koordynacji wykorzystywania funduszy europejskich poprzez **ustanowienie ministra rozwoju regionalnego wicepremierem**, z powierzeniem mu silnej roli koordynacyjnej jeśli chodzi nie tylko o fundusze europejskie w ramach polityki spójności, ale całą politykę rozwoju.

Nadal jeszcze często pokutuje błędne mniemanie, że fundusze europejskie to wydawanie pieniędzy z UE. **W nowej perspektywie 2007-2013 fundusze europejskie wchodzi w skład budżetu państwa i duża część działań inwestycyjnych w naszym kraju jest**

współfinansowana ze środków europejskich. Dlatego trzeba zmienić to „rachunkowe” podejście do funduszy i traktować fundusze jako bardzo ważny instrument działań prorozwojowych zarówno na poziomie rządu jak i województw i zapewnić mu silną koordynację na poziomie rządu. **Dlatego też koordynacja powinna objąć nie tylko ministerstwa i inne urzędy centralne, ale także zarządy województw.** Zarządy województw zostały bardzo silnie upodmiotowione w nowej perspektywie finansowej w naszej krajowej strukturze zarządzania funduszami europejskimi i dlatego powinny być włączone bezpośrednio w proces koordynacji.

System instytucjonalny i sprawność administracji

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przygotowanie kompleksowego programu szkoleń dla całej administracji publicznej włączonej w proces zarządzania funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2009 roku.

Rekomendacja nie została zrealizowana. Poszczególne instytucje przygotowują i realizują programy szkoleń dla swoich pracowników. Natomiast taki kompleksowy program szkoleń nie został przygotowany. Prawie 150 instytucji centralnych i regionalnych jest włączonych w proces zarządzania funduszami unijnymi. System ten jest z jednej strony pochodną zwiększenia ilości dostępnych funduszy w perspektywie 2007-2013, a z drugiej strony jest efektem decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi.

Liczba instytucji włączonych w zarządzanie funduszami europejskimi w nowej perspektywie jest porównywalna ze starą perspektywą 2004-2006. Natomiast **liczba osób zaangażowanych w tych instytucjach na poziomie centralnym ulegnie podwojeniu, a na poziomie regionalnym będzie ich 3-4 razy więcej.** W nowej perspektywie mamy także instytucje, które wcześniej nie zajmowały się zarządzaniem funduszami unijnymi. To rodzi nowe wyzwania.

Aby podnieść jakość kadr konieczne są szkolenia. Te szkolenia powinny przede wszystkim dotyczyć kwestii związanych z zamówieniami publicznymi, ochroną środowiska, pomocą publiczną, zarządzaniem, w tym zarządzaniem strategicznym i zarządzaniem projektami.

Sprawny system instytucjonalny to element kluczowy dla powodzenia wykorzystania funduszy europejskich i kto wie, czy w tej chwili nie najważniejszy dla przyspieszenia wykorzystania funduszy europejskich. Wiele zmian i usprawnień instytucjonalnych oraz

organizacyjnych zostało już wprowadzonych w oparciu o doświadczenia z wdrażania starej perspektywy finansowej 2004-2006.

Trzeba jednak pamiętać, że są procedury wynikające z prawodawstwa unijnego i krajowego, których nie da się sprawnie wykonywać bez zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. Jakość, stabilność i właściwy system motywacji dla kadr zatrudnionych w procesie zarządzania i wdrażania tymi środkami stanowi jeden z elementów sukcesu, determinujących efektywność i skuteczność procesu realizacji NSS 2007-2013. **W wyniku wprowadzonych zmian system jest już znacznie bardziej stabilny. Wprowadzono także system motywacyjny dla urzędników uczestniczących we wdrażaniu funduszy.**

Niestety, dochodzą nas informacje, że rozpoczyna się proces zmniejszenia wynagrodzenia dla urzędników biorących udział we wdrażaniu funduszy europejskich, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Najczęściej cięcia wynagrodzeń dotyczą tych ruchomych części wynagrodzeń, które pełnią rolę motywacyjną.

W obecnej sytuacji postępującego spowolnienia gospodarczego jest takie oczekiwanie społeczne, że jeśli już ciąć koszty, to ciąć wynagrodzenia administracji. **Akurat obcinanie wynagrodzeń w części administracji zajmującej się zarządzaniem funduszami to jak podcinanie gałęzi, na której się siedzi.** To niepopularne działanie, idące wbrew sondażom i oczekiwaniom społeczeństwa.

Jednak by utrzymać właściwą motywację ludzi zaangażowanych we wdrażanie funduszy powinno się, jeśli już nie podwyższać wynagrodzeń, to przynajmniej ich nie obniżać i sprawić, aby struktura wynagradzania była jak najsilniej motywująca do osiągnięcia efektów. Biorąc pod uwagę standardy UE, to generalnie nie grozi nam nadmiar administracji w obszarze funduszy unijnych, może w jakiś wyjątkowych przypadkach. **Obniżając wynagrodzenia będziemy demotywować najlepszych pracowników, a pozyskiwać ich będzie sektor prywatny.**

Poważnym problemem nadal pozostaje sytuacja, w której większość administracji publicznej jest bardziej nastawiona na administrowanie procesem i ponoszenie jak najmniejszej odpowiedzialności za podejmowane decyzje, a nie na osiągnięcie celów. Kluczem do rozwiązania tego problemu może być właściwie określony system motywacyjny i szkolenia.

b) Bariery prawne i proceduralne

Ochrona środowiska

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zakończenie prac nad listą obszarów Natura 2000; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Dostosowanie polskiego prawa do dyrektyw unijnych w obszarze przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Z zadowoleniem możemy stwierdzić, że obie rekomendacje zostały spełnione w zaplanowanym czasie. Jest to szczególnie ważne, bo wymogi środowiskowe są tymi, które chyba najtrudniej jest spełnić i które w dużym stopniu mogą determinować wykorzystanie funduszy europejskich, szczególnie w przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych. Wymogi te muszą być wypełniane nie tylko przez podmioty publiczne, ale także podmioty prywatne.

Dwa kluczowe elementy w tym obszarze zostały zrealizowane, tzn. rozszerzenie listy obszarów Natura 2000 przez KE i dostosowanie polskiego prawa w obszarze przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko.

Przepisy pomocy publicznej

Rekomendacja z poprzedniego raportu: zakończenie prac nad przygotowaniem i przyjęcie wszystkich programów pomocowych; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja ta tylko częściowo została zrealizowana. Jeszcze nie wszystkie programy pomocowe zostały uzgodnione z Komisją Europejską. Jest kwestia szalenie ważna, bo około 40 procent dostępnych funduszy z UE podlega zasadom pomocy publicznej.

Na mocy regulacji unijnych, wszystkie mechanizmy wsparcia, które stanowią pomoc publiczną muszą być zgodne z zasadami unijnymi. Muszą być określone w postaci tzw. programów pomocowych i ustanowione na mocy aktów prawnych: ustaw lub rozporządzeń. Niektóre z nich muszą być notyfikowane w KE.

Konsultacje w kraju niebezpiecznie się już przeciągnęły, a kolejne planowane terminy ich przyjęcia przesuwały się w czasie. Sprawa jest też o tyle delikatna, że naciski na KE w celu przyspieszenia ich uzgodnienia mogą przynieść odwrotny skutek w postaci niekorzystnych zapisów w programach pomocowych.

Poważnym utrudnieniem w przypadku tych programów pomocowych jest fakt, że ostatnio zmieniły się unijne przepisy dotyczące tzw. wyłączeń grupowych, co wymagało dostosowania polskiego prawa do zasad unijnych i wprowadziło zaburzenia w naborze wniosków w działaniach wsparcia dla przedsiębiorstw w zeszłym i na początku tego roku.

Zamówienia publiczne

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Pełne dostosowanie polskiego prawa do dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja została zrealizowana w zaplanowanym czasie. Doświadczenia europejskie wskazują, że zamówienia publiczne są obszarem najbardziej narażonym na występowanie nieprawidłowości we wdrażaniu funduszy europejskich. Występowanie tych nieprawidłowości skutkuje obowiązkiem dokonywania korekt finansowych w przypadku wykrycia jego naruszeń, a tym samym uszczupleniem środków będących w dyspozycji danego kraju. Brak czy niewłaściwe stosowanie unijnych zasad dotyczących zamówień publicznych może prowadzić do nawet kilkusetmilionowych, licząc w euro, korekt finansowych. **Obowiązek przestrzegania unijnych zasad zamówień publicznych spoczywa nie tylko administracji centralnej czy samorządowej, ale często także na podmiotach prywatnych.**

Konieczne jest pełne dostosowanie polskiego prawa do dyrektyw unijnych w tym zakresie. **Jeszcze w zeszłym roku KE ostrzegała, że jeżeli nie dostosujemy naszego prawa to mogą zostać wstrzymane płatności z KE dla Polski. Do tej pory jeszcze nie dostosowaliśmy naszego prawa.** Właściwy projekt znajduje się już w Sejmie i powinien jak najszybciej przejść przez ścieżkę legislacyjną.

W przypadku zamówień publicznych największy problem leży jednak w stosowaniu tych unijnych zasad. Niekiedy błędy w stosowaniu tych zasad mogą prowadzić do konieczności zwrotu całej dotacji wraz z odsetkami karnymi. Dlatego też, w oparciu o regulacje unijne i na podstawie zaleceń Trybunału Obrachunkowego, Komisja Europejska opracowała **Wytyczne**

do określania korekt finansowych nakładanych na wydatki ponoszone z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności w przypadku naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych.

Dokument ten zawiera skierowane do władz krajów członkowskich zalecenie stosowania określonych w nich korekt finansowych lub wprowadzenia analogicznych systemów opracowanych na poziomie krajowym. Na tej podstawie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało dokument regulujący kwestię wymierzania korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej w Polsce, tzw. „taryfikator”. Zawiera on wyrażone procentowo wielkości korekt finansowych przypisane konkretnym rodzajom naruszeń prawa zamówień publicznych oraz metodologię ich obliczania.

To dobra inicjatywa. Służy nie tylko koordynacji i ujednoczeniu sposobu postępowania w przypadku wykrycia naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych. Pozwala także uniknąć subiektywnej oceny korekt finansowych przez kontrolerów i audytorów dla nieprawidłowości i określić, które uchybienia są bardziej ważne z punktu widzenia korekt finansowych. W dokumencie przyjęto podstawowe założenie, zgodnie z którym wskazane poziomy korekt powinny znaleźć zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych przypadków naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych, w których nie jest możliwe oszacowanie nieprawidłowo wydatkowanej kwoty. Jeżeli natomiast oszacowanie kwoty nieprawidłowości jest możliwe, wielkość korekty powinna być równa ww. kwocie.

W przypadku zamówień publicznych bardzo ważna jest praktyka. Postępowania w zakresie zamówień publicznych są przede wszystkim prowadzone przez administracją publiczną. Dlatego tak ważne są już wyżej wspomniane szkolenia dla administracji publicznej w tym zakresie, szczególnie dla administracji samorządowej.

Będą konieczne jeszcze dalsze modyfikacje prawa, aby możliwie jak najbardziej skrócić proces postępowania przetargowego. Bez tego nie da się usprawnić realizacji szczególnie dużych projektów infrastrukturalnych.

Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji projektów unijnych

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Rozpoczęcie naboru na konkursy we wszystkich programach operacyjnych; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja tylko częściowo została zrealizowana. Nie wszystkie konkursy zostały jeszcze ogłoszone. Ważne jest także, aby wszystkie planowane konkursy w programach operacyjnych zostały jak najszybciej rozpoczęte i ocenione jeszcze w tym roku.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uproszczenie przepisów prawa budowlanego i zasad planowania przestrzennego; termin realizacji – I kwartał 2009 roku.

Rekomendacja została częściowo zrealizowana poprzez nowelę prawa budowlanego.

Wszystkie projekty infrastrukturalne muszą się zmierzyć z mitręgą biurokratyczną całego procesu przygotowywania i realizacji projektów infrastrukturalnych. Najsilniej ten problem będzie dotyczył dużych, liniowych projektów transportowych, projektów infrastruktury ochrony środowiska i projektów energetycznych. Poza wyżej wspomnianymi kwestiami związanymi z wymogami ochrony środowiska i prowadzenia zamówień publicznych, konieczne jest uproszczenie naszego krajowego prawa budowlanego i zasad planowania przestrzennego. Dzisiaj przygotowanie projektu infrastrukturalnego może trwać nawet 6 do 8 lat. To zdecydowanie za długo.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wzmocnienie jednostek administracyjnych, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, zajmujących się procedurami administracyjnymi dla projektów inwestycyjnych.

Rekomendacja w trakcie realizacji. Poza zmianami legislacyjnymi konieczne jest także usprawnienie funkcjonowania tej części administracji, która zajmuje się tymi procedurami, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym. Oznacza to wzmocnienie kadrowe w tych dziedzinach i podniesienie kwalifikacji kadr urzędniczych. Jeśli tego nie zrobimy, nie uda się skrócić okresu przygotowywania projektów infrastrukturalnych, a to oznacza, że nie będziemy w stanie wykorzystać dostępnych nam środków unijnych.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013; termin realizacji pierwszego etapu upraszczania – I kwartał 2009 roku.

Rekomendacja realizowana.

Pomimo wcześniejszych doświadczeń nadal w niektórych przypadkach mamy do czynienia z nadmiernym formalizmem procesu aplikacji. Dotyczy on w mniejszym bądź większym stopniu wszystkich programów operacyjnych.

W celu uproszczenia pozyskiwania środków z UE **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ogłosiło i zakończyło I etap przedsięwzięcia „Prostsze fundusze”**. W jego ramach został **powołany zespół ds. uproszczeń systemu wykorzystania środków unijnych**. To **bardzo dobra inicjatywa** Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Szkoda tylko, że inicjatywa ta jest głównie prowadzona na poziomie programów krajowych, ponieważ wyraźnie widać, że sporo problemów z procedurami, a szczególnie z ich skomplikowaniem, pojawia się w programach regionalnych.

Ponadto zaprezentowane dane w raporcie pokazują, że jest olbrzymi rozdźwięk między składanymi wnioskami, ich oceną i podpisywaniem umów, biorąc pod uwagę czas ich procesowania. To wskazuje, że nadal jest za dużo utrudnień biurokratycznych.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Usunięcie konfliktu interesów wśród ekspertów powoływanych do komisji konkursowych oceniających wnioski aplikacyjne; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Trudno określić, na ile ta rekomendacja została zrealizowana. Cały czas pojawiają się, czy to doniesienia prasowe czy doświadczenia indywidualnych beneficjentów, świadczące o tym, że konflikty interesów się pojawiają. Nabór ekspertów do oceny wniosków aplikacyjnych z uniknięciem konfliktu interesów jest poważnym problemem.

Niedopuszczalne jest, aby w składach komisji oceniających projekty były osoby, które z jednej strony same przygotowują wnioski aplikacyjne dla swoich klientów, a z drugiej strony, będąc w komisjach konkursowych, oceniały wnioski swoich kolegów i konkurentów. To naturalny i oczywisty konflikt interesów, który prowadzi do nieformalnych układów.

Nie można tutaj zastrzegać się argumentami, że tylko osoby przygotowujące wnioski potrafią takie wnioski aplikacyjne oceniać. Problem dotyczy nie tylko zewnętrznych ekspertów powoływanych do komisji konkursowych, ale także pracowników instytucji zarządzających środkami unijnymi, którzy albo mają wpływ na wybór projektów dla własnych instytucji, albo za pieniądze po godzinach pracy przygotowują wnioski aplikacyjne dla sektora prywatnego, a

potem mają wpływ na ich ocenę. **Sytuacja taka prowadzi jednocześnie do wyboru projektów gorszej jakości i zakłóca zasady zdrowej konkurencji.**

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja nie została zrealizowana.

Wymogi biurokratyczne powinny być uzależnione od wysokości wsparcia i od tego, czy wsparcie jest kierowane do dużych czy małych beneficjentów. **Zbyt wygórowane wymogi powodują, że ze wsparcia korzystają duże i średnie podmioty, a nie ci najmniejsi, na których często najbardziej nam zależy.**

Ubieganie się o środki dla tych najmniejszych powinno być jak najbardziej uproszczone. Brak takiego różnicowania może prowadzić do absurdalnych sytuacji. Na przykład w PO KL duży beneficjent musi wypełnić podobny wniosek starając się o unijne dofinansowanie (np. na 15 mln złotych w działaniu 2.1.1), jak mała organizacja pozarządowa starając się o wsparcie na projekt na 10 tysięcy złotych. Dla dużego beneficjenta ten wniosek jest za mały (18 tysięcy znaków), aby zamieścić w nim informacje, których oczekują oceniający. Natomiast ta mała organizacja ma wielkie kłopoty, żeby przygotować wniosek (np. w obszarze wykluczenia społecznego czy edukacji), gdyż **mitręga biurokratyczna jest nieproporcjonalna do uzyskiwanego wsparcia**. Podobne przykłady można podać w przypadku projektów inwestycyjnych.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przygotowanie przewodnika adresowanego do różnych grup beneficjentów, jak można skorzystać z funduszy europejskich; termin realizacji – I kwartał 2009 roku.

Rekomendacja częściowo zrealizowana. Wiele instytucji już przygotowało poradniki i przewodniki, które w prostszy sposób pozwalają zorientować się, jak korzystać z funduszy.

Osobie nieznającej problematyki funduszy europejskich bardzo trudno zorientować się, jak funkcjonują fundusze, gdzie i na jakie cele można otrzymać dofinansowanie na swój projekt. Na przykład wsparcie dla przedsiębiorców jest możliwe w wielu różnych programach. Dlatego konieczne jest przygotowanie przewodnika, który w prosty sposób

przedstawiałby jak, gdzie i na jakie przedsięwzięcia różne grupy beneficjentów (np. przedsiębiorcy, samorządy, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, szkoły, itp.) mogą otrzymać dofinansowanie. Takich przewodników na razie jeszcze na rynku nie ma.

W związku z planem antykrzysowym zaistniała możliwość skorzystania z zaliczek w przypadku projektów inwestycyjnych, zarówno dla beneficjentów jak i dla wykonawców. Jest to bardzo dobra i pożądana inicjatywa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Może ona silnie przyspieszyć wydawanie pieniędzy unijnych. Wprawdzie właściwe rozporządzenie obowiązuje już od 12 lutego tego roku, ale nadal brak jest szczegółowych procedur, jak z nich można skorzystać. Ponadto niektóre instytucje, szczególnie na poziomie regionalnym, nie wyrażają zainteresowania korzystaniem z zaliczek. Na zaliczki będą musiały być wystawiane zabezpieczenia. Z 1 do 4 milionów złotych została podwyższona kwota, do której zabezpieczeniem może być tylko weksel in blanco. Wszyscy mniejsi beneficjenci będą bardzo zadowoleni z tego rozwiązania.

Natomiast niejasne jest, czy w przypadku większego niż 4 miliony złotych dofinansowania, zabezpieczenie powinno być wystawiane wyłącznie na zaliczkę, czy na całą kwotę dofinansowania. Jeśliby zabezpieczenie miało być wystawione na całą kwotę dotacji, to w niektórych przypadkach może się nie opłacać skorzystanie z zaliczek (ich koszt na razie jest kosztem niekwalifikowanym).

Kolejnym rozwiązaniem, które może przyspieszyć wykorzystanie funduszy unijnych jest wprowadzenie w życie możliwości wypłaty dotacji w oparciu o jedną, a nie o wiele rat leasingowych. Taka możliwość już istnieje w oparciu o wytyczne kwalifikowalności wydatków. Niemniej świadomość możliwości zastosowania tego rozwiązania, a szczególnie chęć z niego skorzystania, wymaga przekonania do niego instytucji wdrażających.

c) Bariery finansowe

Zmiany kursu złotego względem euro

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wejście do strefy euro w styczniu 2012 roku.

Rekomendacja realizowana. 2 dni po ogłoszeniu poprzedniego raportu BCC dot. stanu wykorzystania funduszy UE, premier Donald Tusk ogłosił w Krynicy zamiar wejścia Polski do strefy euro.

Natomiast problemy z euro i złotym, o których pisaliśmy w I raporcie całkowicie się odmieniły. Wtedy pisaliśmy o „topnieniu” funduszy europejskich, które otrzymujemy od Unii Europejskiej, jako konsekwencji umacniania się złotego względem euro. Na koniec lipca 2008 roku, kurs euro wynosił tylko 3.20 zł. Teraz mamy do czynienia z historycznym osłabieniem złotego względem euro. Te wahania kursów euro względem złotego powodują więc poważne zakłócenia w realizacji programów operacyjnych. **W interesie beneficjentów funduszy jest podjęcie działań przez rząd zmierzających do jak najszybszego wejścia do strefy euro. Wejście do strefy euro niewątpliwie wyeliminowałoby ryzyko kursowe.**

Pieniądze z nowej perspektywy finansowej 2007-2013 dopiero zaczynamy wydawać. Wprawdzie na razie idzie nam to wolno, ale decydujące będzie jaki będzie kurs euro względem złotego, kiedy będziemy najwięcej wydawać i kiedy będą następować refundacje z Unii Europejskiej. Przewidujemy, że **największe wydatki będą w latach 2012-2014. Dlatego z punktu widzenia funduszy unijnych, dobrze by się stało, jeśli udałoby się nam wejść do strefy euro w 2012 roku, zanim ta główna fala refundacji z UE nastąpi.**

d) Bariery rynkowe

Wzrost cen materiałów i usług

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przygotowywanie przed końcem roku poprzedniego, rocznych harmonogramów ogłaszania dużych przetargów dla najważniejszych i dużych projektów kluczowych; termin realizacji dla pierwszego harmonogramu – IV kwartał 2008 roku.

Rekomendacja częściowo zrealizowana, na razie tylko przez jedną instytucję, ale z punktu widzenia posiadanych środków unijnych najważniejszą. W marcu Ministerstwo Infrastruktury uruchomiło na swoich stronach internetowych plan przetargów dla wszystkich swoich projektów transportowych realizowanych głównie przez GDDKiA i PKP PLK SA, który będzie aktualizowany kwartalnie. **Dokładnie o takim instrumencie myśleliśmy i ministerstwu należą się słowa pochwały.** W 2009 roku planowane jest wszczęcie około 500 postępowań przetargowych. Co również jest budujące, GDDKiA planuje ogłoszenie w 2009 roku wszystkich swoich najważniejszych postępowań przetargowych.

W ostatnich dwóch latach doświadczyliśmy spektakularnego wzrostu cen materiałów i usług, szczególnie w sektorze budowlanym. Tak się na przykład działo w przypadku przetargów ogłaszanych w projektach z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000-2006, gdzie przekroczenia planowanych budżetów osiągnęły już 2,5 miliarda euro. Były one spowodowane nie tylko umacniającym się złotym (kontrakty w starej perspektywie w Funduszu Spójności są zawierane w euro a nie w złotych), ale przede wszystkim wzrostem cen materiałów i usług w sektorze budowlanym. Dotknęły one nie tylko Polskę, ale praktycznie wszystkie nowe kraje członkowskie.

Szacuje się, że wtedy **koszty inwestycji w niektórych obszarach sektora transportu wzrosły o nawet 60 procent. Na szczęście obecnie, ze względu na spowolnienie gospodarcze, ceny przystopowały, a nawet zaczęły spadać. Jest to niewątpliwie bardzo dobry moment na ogłaszanie przetargów na roboty budowlane** i przetargi te powinny być możliwie jak najbardziej równomiernie rozłożone w czasie i przestrzeni. Również dzięki na przykład wprowadzonym przez GDDKiA uproszczeniom w dokumentacji przetargowej, więcej firm się kwalifikuje i zgłasza do realizacji projektów.

Ponadto jeśli przetargi na projekty unijne będą ogłaszane mniej więcej w tym samym czasie, to oferty wykonawców pójdą w górę. Tak też się działo w przypadku wyżej wspomnianego przykładu z Funduszem Spójności. Efekty te mogą być nawet silniejsze aniżeli te związane z wahaniami kursowymi.

Przypominamy, co można zrobić w takim przypadku, bo urzędowo cen tych nie da się zadekretować:

- **Zwiększanie konkurencji** poprzez takie formułowanie zasad przetargów, aby zwiększyć dostęp do ich realizacji dla większej grupy wykonawców, szczególnie tych małych i średnich oraz podmiotów zagranicznych.
- Częstym błędem przygotowujących zasady przetargu jest **przerzucanie nadmiernej liczby ryzyk na wykonawcę**. Każde ryzyko kosztuje i każdy rozsądny wykonawca wkalkuluje je w swoją ofertę.
- Podobnie jak został przygotowany harmonogram ogłaszania konkursów w poszczególnych działaniach w ramach programów operacyjnych, tak samo **powinien powstać harmonogram ogłaszania dużych przetargów dla najważniejszych i dużych projektów kluczowych** (tak jak w przypadku planu przetargów Ministerstwa Infrastruktury). Harmonogram ten powinien być jawny i ogólnie dostępny. Przede wszystkim powinien on pokazywać planowane przetargi w obszarach infrastruktury

transportowej, infrastruktury ochrony środowiska i infrastruktury ochrony środowiska. Pozwoli on dostosować plany wykonawców do planów administracji, a także unikanie elementu zaskoczenia z ogłaszaniem przetargu.

- Harmonogram ogłaszania przetargów powinien zostać tak skonstruowany, **aby przetargi możliwie jak najbardziej równomiernie były rozłożone w czasie**, aby uniknąć kumulacji przetargów na podobne działania w tym samym czasie i miejscu.

Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy (nowy obszar problemowy w stosunku do poprzedniego raportu)

Z punktu widzenia pogłębiającego się spowolnienia polskiej gospodarki, realizacja projektów unijnych stanowić będzie ważny instrument, przeciwdziałający temu spowolnieniu. Przyspieszenie wykorzystania funduszy unijnych stało się zarówno jednym z priorytetów rządu na ten rok, jak również jest jednym z kluczowych elementów programu antykryzysowego: Pakt Stabilności i Rozwoju.

Rząd planuje wydać i certyfikować do KE w 2009 roku prawie 17 miliardów złotych funduszy unijnych w ramach nowej perspektywy 2007-2013. Zakontraktowana na chwilę pisania tego raportu kwota około 11 miliardów złotych w części UE jest za mała, aby przy dzisiejszych warunkach i procedurach wygenerować w tym roku płatności na takim poziomie.

Aby powyższy cel osiągnąć, wybór projektów i podpisywanie umów musi zdecydowanie przyspieszyć, jak również należy przyspieszyć obieg pieniądza w systemie. Podpisywanie umów przyspieszy, jeżeli konkursy będą ogłaszane szybciej i wnioski będą szybciej oceniane. Ogłaszanie konkursów ciągle jest przesuwane w czasie. Ocena wniosków trwa za długo, jak wyżej w raporcie pisaliśmy.

W zatwierdzanie i podpisywanie umów jest zaangażowanych zbyt wiele instytucji. Powinno to być prerogatywą instytucji wdrażających (instytucji pośredniczących II stopnia). Proces uzgadniania z instytucjami będącymi wyżej w hierarchii może trwać miesiące. Z punktu widzenia generowania szybkich wydatków, należy w tym roku skoncentrować się na projektach małych i średnich, a są to zazwyczaj projekty o okresie realizacji 1-2 lat, których beneficjentami są głównie samorządy, przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe.

Na przyspieszenie obiegu pieniądza wpłyną zaliczki dla beneficjentów projektów inwestycyjnych i dla wykonawców. Zaliczki te mogą być wypłacane z kolei z kwoty około 6 miliardów euro, które Polska otrzymuje z KE w postaci zaliczki (9 procent od 67 miliardów euro) i które są zdeponowane na kontach NBP. To niewątpliwie bardzo dobry pomysł ze strony rządu. **Wpłynie on jednak na ograniczenie akcji kredytowej, bo zmniejszy się zapotrzebowanie na kredyty pomostowe. Z drugiej strony zwiększy się popyt na gwarancje i instrumenty zabezpieczające zaliczki.**

Drugą poważną zmianą, obok wprowadzenia zaliczek na dotacje inwestycyjne, którą zamierza wprowadzić rząd w ramach pakietu antykryzysowego, jest zmiana systemu poręczeń. Obecny system jest za drogi dla firm i za wolny, jego potencjał finansowy nie jest wykorzystywany. W ramach nowego systemu dwa dotychczasowe fundusze: Fundusz Poręczeń Unijnych i Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, zostaną zlikwidowane, a uwolniony kapitał w wysokości 1,2 miliarda złotych zostanie wykorzystany na dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego. Sprawny system poręczeń jest bardzo potrzebny, szczególnie dla małych i średnich firm, nie tylko z punktu widzenia funduszy unijnych, ale generalnie dla zapewnienia zewnętrznych źródeł finansowania dla firm.

Powinien on w znacznie większym stopniu wykorzystywać potencjał operacyjny banków komercyjnych. **Trzeba mieć nadzieję, że nowy system, który ma zacząć działać od 1 kwietnia, będzie sprawniejszy i bardziej przyjazny dla przedsiębiorców, a przejście do nowego systemu nie będzie trwało zbyt długo.** Bardzo dużo konkursów będzie ogłaszanych w I i II kwartale tego roku, więc system powinien zostać uruchomiony jak najszybciej. Ponadto dostęp do kredytów bankowych staje się coraz trudniejszy dla firm, a poręczenia ułatwiłyby sięganie firmom po kredyt.

e) Bariery ze strony beneficjentów

Potencjał beneficjentów

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zapewnienie specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zapewnienie stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji, doradztwa i szkoleń dla małych beneficjentów funduszy unijnych.

Rekomendacje te są w znacznym zakresie realizowane. Jednym z kluczowych problemów jest potencjał beneficjentów do realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Chodzi tu zarówno o proces przygotowywania projektów, ubiegania się o dotacje, następnie zarządzania tymi projektami i rozliczania.

Mówiąc o beneficjentach mamy na myśli wszystkich beneficjentów: samorządy, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, ale także duże instytucje publiczne jak ministerstwa, GDDKiA czy PKP PLK. Ci **najwięksi beneficjenci, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich, powinni otrzymać specjalne wsparcie doradcze i szkoleniowe** na realizację projektów unijnych. Dla tych najmniejszych najważniejsza jest dobra informacja i łatwy dostęp do doradztwa i szkoleń. Te szkolenia i doradztwo mogą być zarówno prowadzone przez sektor publiczny jak i prywatny.

Dostęp do informacji, doradztwa i szkoleń zdecydowanie się poprawia wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w naszym kraju, ale nadal zostaje tu dużo do zrobienia.

Wnioski

Polska nie może sobie pozwolić na niskie wykorzystanie funduszy europejskich na nową perspektywę finansową 2007-2013 w ramach polityki spójności. Dlatego bardzo ważne jest stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier dla wykorzystania funduszy europejskich. Bariery te będą się zmieniać wraz z czasem i ze stopniem zaawansowania realizacji programów operacyjnych.

Ważne jest, aby działania skoncentrować na usuwaniu tych barier, które w chwili obecnej są najważniejsze dla wykorzystania funduszy europejskich. W wyniku analizy potencjalnych barier dla wykorzystania funduszy europejskich, wyodrębniono najważniejsze obszary, gdzie występują bariery, a które stanowią największe zagrożenie dla wykorzystania funduszy europejskich. **Te najważniejsze obszary to: planowanie w administracji publicznej, koordynacja działań, system instytucjonalny i sprawność administracji, przepisy pomocy publicznej, procedury ubiegania się o fundusze i realizacja projektów unijnych, wahania kursu złotego względem euro, wzrost cen materiałów i usług, spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy oraz potencjał beneficjentów do realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich.**

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że **obecnie najważniejsze jest objęcie jak największej ilości środków umowami o dofinansowanie i rozpoczęcie ich realizacji.** Największy problem będą stanowić duże projekty infrastrukturalne, które najczęściej są tzw. projektami kluczowymi, wybieranymi w drodze pozakonkursowej.

Rekomendacje

W przypadku wybranych i wyżej opisanych dziesięciu obszarów, gdzie aktualnie występują najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013 i po uwzględnieniu dotychczasowej realizacji wybranych rekomendacji, **BCC zaleca podjęcie następujących działań w celu ich usunięcia wraz z sugerowanymi terminami ich realizacji:**

1) Planowanie

- Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do **przygotowywania rocznych planów działań**; termin realizacji dla planów na rok 2009 – II kwartał 2009 roku.
- Przygotowanie na lata 2009 i 2010 **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013**, na poziomie odpowiednio 25 i 60 procent dostępnej alokacji; termin realizacji – II kwartał 2009 roku,
- Wprowadzenie **zmian w finansach publicznych**, które pozwolą na wieloletnie planowanie finansowania projektów; termin realizacji – IV kwartał 2009 roku.

2) Koordynacja

- Wprowadzenie silnego mechanizmu koordynacji poprzez **powołanie specjalnego komitetu Rady Ministrów ds. wykorzystania funduszy europejskich**, pod przewodnictwem premiera i złożonego z szefów właściwych resortów i marszałków województw; termin realizacji – IV kwartał 2008 roku.
- **Wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich poprzez ustanowienie ministra rozwoju regionalnego wicepremierem, z powierzeniem mu silnej roli koordynacyjnej jeśli chodzi nie tylko o fundusze europejskie w ramach polityki spójności, ale całą politykę rozwoju; termin realizacji – III kwartał 2009 roku.

3) System instytucjonalny

- **Utrzymanie wynagrodzeń** na co najmniej tym samym poziomie dla administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi, i wprowadzenie systemów motywacyjnych,
- Przygotowanie **kompleksowego programu systemu szkoleń dla całej administracji publicznej** włączonej w proces zarządzania funduszami unijnymi ze szczególnym

uwzględnieniem tematyki dotyczącej wymogów ochrony środowiska i zamówień publicznych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

4) Przepisy pomocy publicznej

- **Zakończenie prac nad przygotowaniem i przyjęcie wszystkich programów pomocowych;** termin realizacji – II kwartał 2009 roku

5) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji

- **Rozpoczęcie naboru na konkursy we wszystkich programach operacyjnych;** termin realizacji – III kwartał 2009 roku.
- **Uproszczenie przepisów prawa budowlanego i zasad planowania przestrzennego;** termin realizacji – III kwartał 2009 roku.
- **Wzmocnienie jednostek administracyjnych,** szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, zajmujących się procedurami administracyjnymi dla projektów inwestycyjnych.
- **Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich** na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – IV kwartał 2009 roku.
- **Przyspieszenie procesu naboru i oceny wniosków oraz podpisywania umów z beneficjentami;** termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- **Usunięcie konfliktu interesów** wśród ekspertów powoływanych do komisji konkursowych oceniających wnioski aplikacyjne; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- **Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty** wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- **Przygotowanie przewodnika** adresowanego do różnych grup beneficjentów, jak można skorzystać z funduszy europejskich; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- **Wprowadzenie w życie poprzez instytucje wdrażające możliwości wypłaty dotacji** w oparciu o jedną, a nie o wiele rat leasingowych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.

6) Wahania kursu złotego względem euro

- **Możliwie jak najszybsze wejście do strefy euro.**

7) Wzrost cen materiałów i usług

- Przygotowywanie przed końcem roku poprzedniego, **rocznych harmonogramów ogłaszania dużych przetargów** dla najważniejszych i dużych projektów kluczowych; termin realizacji dla kolejnych harmonogramów – IV kwartał 2009 roku.

8) Potencjał beneficjentów

- Zapewnienie **specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego** dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich.
- Zapewnienie **stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji**, doradztwa i szkoleń dla małych beneficjentów funduszy unijnych.

9) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy

- **Wprowadzenie szczegółowych i przyjaznych zasad korzystania z zaliczek** dla beneficjentów funduszy; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.
- **Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń** dla beneficjentów na kredyty i pożyczki pod projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2009 roku.