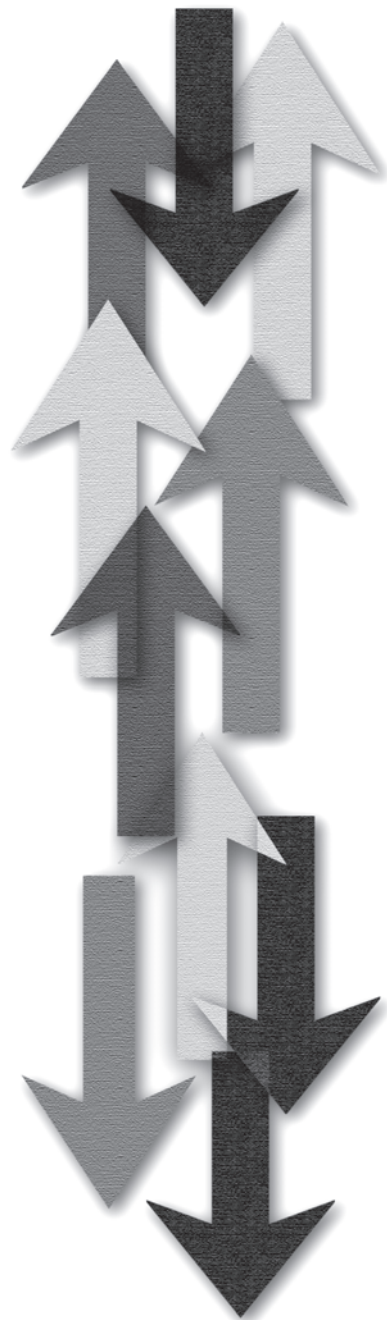


**Absorpcja  
funduszy  
strukturalnych**

**Nr 81**  
**2 0 0 5**



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa

00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA

00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE -- Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa

Ewa Balcerowicz

Sekretarz Zeszytów

Krystyna Olechowska

Autorzy

Marcin Murawski

Anna Siejda

Piotr Żuber

Projekt okładki

Jacek Bieńkowski

DTP

SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

Nakładca

BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w grudniu 2005 r. Nakład 300 egz.

# SPIS TREŚCI

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM .....	4	
WPROWADZENIE .....	5	
ABSORPCJA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH – POLSKA NA TLE INNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ – Piotr Żuber .....		15
Katalizatory absorpcji .....	15	
Zasada n+2 .....	15	
Absorpcja w nowych krajach członkowskich – uwarunkowania wyjściowe .....	16	
Absorpcja w starych krajach członkowskich – uwarunkowania wyjściowe .....	17	
Specyfika sytuacji w Polsce .....	17	
Poziom absorpcji w Polsce na tle nowych krajów członkowskich .....	17	
Czy utracimy jakieś środki w wyniku zastosowania zasady n+2? .....	18	
Bariery wykorzystania wszystkich środków funduszy strukturalnych .....	18	
Załącznik .....	20	
FINANSOWANIE REALIZACJI PROJEKTÓW REFUNDOWANYCH ZE ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ – ROZWIĄZANIA OBECNE, BARIERY, WIZJA PRZYSZŁOŚCI – Marcin Murawski .....		23
ZINTEGROWANY PROGRAM OPERACYJNY ROZWOJU REGIONALNEGO – MOŻLIWOŚCI PRZYSPIESZENIA ABSORPCJI I WYDATKOWANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W POLSCE – Anna Siejda .....		33
Schemat przepływów finansowych w ramach ZPORR .....	33	
Zrealizowanie płatności z kont programowych na poziomie instytucji pośredniczących .....	35	
Poziom zakontraktowania środków w ramach ZPORR .....	35	
Przyczyny niskiego poziomu płatności w ramach EFS .....	37	

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Justyna Andrzejewicz	Bank Millennium	Marcin Murawski	BGK
Iwona Antowska-Bartosiewicz		Krystyna Olechowska	CASE
Tadeusz Baczko	INE PAN	Tadeusz Ołdakowski	KIR
Artur Bartoszewicz	PKPP Lewiatan	Bartosz Otachel	NBP
Marian Błażejczyk	PAN	Beata Pawełczyk	NBP
Zdzisław Bombera	WSE	Małgorzata Pawłowska	NBP
Galia Chimiak	IFS PAN	Tomasz Pergoł	BOŚ
Beata Czakańska	BHwW	Kamila Piotrowska	PWC
Rafał Długołęcki	MF	Sebastian Piwowarski	PWC
Mirosław Dusza	UW	Grzegorz Radziejewski	MF
Małgorzata Dusza	BOŚ	Marcin Radzimiński	ISM UW
Jarosław Fordoński	BRE Bank	Artur Radziwiłł	CASE
Dawid Galus	KPP	Tomasz Robaczyński	MF
Dariusz Giziński	BHwW	Beata Rudzka	MF
Tomasz Gańko	SGH	Jacek Ryba	UKIE
Sebastian Gościński	PWC	Elżbieta Sawicka	PKO BP
Remigiusz Grudzień	PKO BP	Anna Siejda	MRR
Wojciech Habela	MG	Katarzyna Socha	PAP
Wojciech Jabłoński	PSE	Jan Solarz	BGK
Dorota Jastrzębska	SGH	Paweł Szaciłło	PWC
Magdalena Kaniewska	CASE	Michał Szczepański	Investin sp. z o.o.
Anna Kicior	WUP	Marcin Szpuda	MG
Tomasz Kierzkowski	BPH	Maura Szyller-Litewińska	BGK
Marcin Kot	SGH	Andrzej Śniecikowski	Zmiany Investment
Agata Kowalczyk	BRE Bank	Władysław Świtalski	WNE UW
Marzena Kowalska	BRE Leasing	Bogusław Tatarewicz	TG Zmiany
Edward Kozłowski	REAS	Piotr Tworos	Ministerstwo
Tadeusz Krawczyk	ARF	Finansów	
Marcin Król	SGH	Wanda Urbańska	PKO BP
Iwona Kuczma	Ambasada Republiki Francuskiej	Magdalena Wasik	Bank Światowy
		Hanna Wiecka	IBnGR
Monika Kurtek	BPH	Ewa Wilk	NBP
Arkadiusz Lewiński	ZBP	Izabela Wnęk	MG
Barbara Liberda	WNE UW	Iwona Wojciechowska	NBP
Paweł Lipiński	BRE Bank	Elżbieta Wojciechowska-Lipka	ABR
Ryszard Malarski	Bank Światowy	Barbara Wyczańska	BRE Bank
Agata Mężyńska	RCSS	Sławomir Wysocki	Umbrelle
Andrzej Miciński	BHwW	Joanna Kotowicz-Jawor	INE PAN
Małgorzata Mikita	WSHiP	Jerzy Zdrzałka	
Marek Misiak		Piotr Żuber	MRR
Marek Mossakowski	MF	Jarosław Żukowski	MF

# Wprowadzenie

Przystępując do Unii Europejskiej Polska została objęta celem 1 wspólnotowej polityki regionalnej – Wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów słabo rozwiniętych. Cel ten jest współrealizowany z funduszy strukturalnych oraz z funduszu spójności. Instrumentami wspólnotowej polityki regionalnej są: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Społeczny (ESF), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF), Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG).

Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. W ten sposób wpływa się na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Fundusze kierowane są do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w UE. Polityka strukturalna i fundusze mają pomóc władzom centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych.

Istnieją cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny; Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa oraz instrument polityki strukturalnej pn. Fundusz Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006. Podobnie jak w przypadku środków przedakcesyjnych, np. SAPARD, tu również wprowadzono podział na działania: Sektorowe Programy Operacyjne (SPO) lub, w przypadku wspierania rozwoju regionalnego, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Programy stanowią wskazówkę na co i dla kogo przeznaczona jest pomoc.

W ramach Narodowego Planu Rozwoju zostały przygotowane programy:

1. SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO-WKP),
2. SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL),
3. SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SPO-Rolnictwo),
4. SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (SPO-Ryby),
5. SPO Transport (SPO-Transport),
6. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR),
7. Program Operacyjny – Pomoc Techniczna.

Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

Celem Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw SPO-WKP jest Poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO-WKP pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Celem strategicznym Sektorowego Programu Operacyjnego – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO-Rolnictwo) jest poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO-Rolnictwo pełni Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Celem Strategicznym Sektorowego Programu Operacyjnego – Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (SPO-Ryby) jest racjonalna gospodarka zasobami wód i poprawa efektywności sektora rybackiego oraz podniesienie konkurencyjności polskiego rybołówstwa i przetwórstwa rybnego.

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO-Ryby pełni Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Celem Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO-RZL) jest budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa przez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO-RZL pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Celem głównym Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport (SPO-Transport) jest zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności przestrzennej miasta, obszarów i regionów w układzie Unii Europejskiej.

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO-Transport pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Celem strategicznym Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałania marginalizacji niektórych obszarów, w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

Funkcję Instytucji Zarządzającej ZPORR pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Podobnie jak w przypadku środków przedakcesyjnych (ISPA, PHARE, SAPARD) chcąc korzystać z pomocy w ramach funduszy strukturalnych inwestycję należy sfinansować ze środków własnych i pożyczonych. Pomoc z funduszy otrzyma się jako refundację części poniesionych wydatków (udział zależny od programu). Zdarzają się oczywiście wyjątki, gdzie pomoc z funduszy ma postać premii lub grantu, jednakże jest to rzadko stosowane rozwiązanie i najczęściej dotyczy osób fizycznych np. młodego rolnika, rybaka, a nie firm.

Można to przedstawić w zwięzłej formie – najpierw inwestycja, potem dotacja. Oznacza to, że środki finansowe zostaną przekazane dopiero po zakończeniu inwestycji, w związku z tym niezbędne jest krótkoterminowe finansowanie w kwocie przewidywanej dotacji; od kilku do kilkunastu milionów złotych własnych środków na realizację inwestycji. W polskich realiach gospodarczych wymóg ten dla wielu okazał się poważnym utrudnieniem, a w niektórych przypadkach przeszkodą nie do pokonania. W przypadku działania 2.3. Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje, w ramach programu SPO – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, jeżeli dotacja wynosi ponad 10 000 euro, to przedsiębiorca zobowiązany jest wręcz do sfinansowania 50% inwestycji z kredytu bankowego (maksymalny poziom inwestycji w tym działaniu to 1,25 mln zł).

Procedura otrzymania środków unijnych: 1/Przygotowanie i złożenie w banku wniosku kredytowego oraz załączników (projekt przedsięwzięcia, analiza finansowa i marketingowa). 2/Otrzymanie bankowej promesy kredytowej. 3/Przygotowanie wniosku do beneficjenta końcowego – instytucji oceniającej projekty, np. ARiMR, MRR, PARP o uzyskanie dotacji, wraz z załącznikami (projekt przedsięwzięcia, analiza finansowa i marketingowa). 4/Zawarcie umowy z beneficjentem końcowym. 5/Podpisanie umowy kredytu i otrzymanie środków.

Realizacja inwestycji: 1/Zamknięcie inwestycji i otrzymanie środków z funduszy strukturalnych (środki te wpłyną do banku udzielającego kredytu jako forma jego częściowej spłaty). 2/Zwrot środków objętych wsparciem dotyczy tylko i wyłącznie nakładów poniesionych na inwestycje objęte umową z beneficjentem końcowym, na które wykonawcy inwestycji wystawili faktury z datą późniejszą niż data podpisania umowy.

W 2004 r. Komisja Europejska przyznała Polsce 12,8 mld euro na realizację programów operacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006, w tym 8,6 mld euro z funduszy strukturalnych i 4,2 mld euro funduszu spójności. Do końca listopada 2005 r. na kontach beneficjentów znalazło się około 370 mln euro, kwota ta stanowi zaledwie 4,3% całkowitej wartości pieniędzy przeznaczonych na realizację NPR 2004–2006. Zdaniem Grażyny Gęsickiej, ministra rozwoju regionalnego system udzielania pomocy unijnej nie jest drożny. Z tego właśnie powodu został przygotowany program naprawczy, który przyczyni się do udrożnienia systemu udzielania wsparcia. Chodzi o to, aby podpisane umowy były sprawnie realizowane i rozliczane. Podstawową czynnością do wykonania jest nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Zmiana polegać będzie na uproszczeniu procedur przetargowych na tyle, na ile jest to zgodne z prawem unijnym. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego starało się znaleźć wszelkie bariery uniemożliwiające przedsiębiorcom sprawne działanie, w celu ich zniesienia albo uproszczenia. Kolejnym elementem programu naprawczego jest nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Ma ona określać m.in. zasady i procedury dotyczące pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych w Polsce.

Tabela 1. Wybrane informacje o zakresach działania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004–2006

SAMORZĄDY

TRANSPORT	Samorządy terytorialne mogą ze środków funduszy strukturalnych modernizować sieci dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Miejscowości powyżej 50 tys. mieszkańców mają możliwość starania się o dotacje na poprawę komunikacji publicznej w granicach administracyjnych miejscowości, dodatkowe środki finansowe na podobny cel zostały przeznaczone dla największych aglomeracji polskich: warszawskiej, łódzkiej, krakowskiej, poznańskiej, górnosląskiej, trójmiejskiej i wrocławskiej. Miasta na prawach powiatu, leżące na międzynarodowych sieciach komunikacyjnych (Trans-Europejska Sieć Transportowa) mogą otrzymać dotację na budowę obwodnic.
ZPORR	Działania: 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego; 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach; 3.1 Obszary wiejskie; 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji; 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe
SPO Transport	Działanie 2.2 Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu
OCHRONA ŚRODOWISKA	Inwestycje w ochronie środowiska mogą być realizowane między innymi w zakresie: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, poprawy jakości powietrza, zapobiegania ntemetu, systemów zarządzania ochroną środowiska oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Przedsięwzięcia mogą być realizowane zarówno na skalę regionalną, jak i lokalną. Obszary, na których popularną gałęzią gospodarki jest rybołówstwo mogą starać się o dotacje na ochronę i rozwój zasobów wodnych.
ZPORR	Działania: 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska; 3.1 Obszary wiejskie; 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji; 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe
SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	Działanie 3.1 Ochrona i rozwój zasobów wodnych
INFRASTRUKTURA EDUKACYJNA	Samorządy, którym w myśl przepisów podlegają publiczne szkoły wyższe, szkoły średnie, gimnazja, szkoły podstawowe i przedszkola, mogą starać się o dotacje na remonty i modernizację tych placówek, sal wykładowych i klas, zakup wyposażenia, a także na inwestycje związane z obiektami sportowymi, bibliotekami, internatami i bursami, stołówkami, itp.
ZPORR	Działania: 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna; 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna
SEUZBA ZDROWIA	Samorządy, którym w myśl przepisów podlegają publiczne zakłady opieki zdrowotnej, mogą starać się o dotacje na przebudowę, modernizację i wyposażenie tych placówek, w tym termizołację budynków, dostosowanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych, modernizację sal zabiegowych oraz zakup specjalistycznego sprzętu medycznego i komputerowego.
ZPORR	Działania: 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna; 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna
KULTURA, TURYSTYKA I SPORT	Samorządy mogą realizować projekty z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, modernizacji i remontów obiektów zabytkowych, historycznych i muzealnych, zabezpieczenia ich przed wiataniem czy dewastacją, tworzenia systemów informacji turystycznej czy modernizacji bazy noclegowej i gastronomicznej miejscowości.
	Istnieje możliwość pozyskania dotacji na imprezy kulturalne i promocyjne. Minimalna wartość całkowita takiego projektu musi wynieść 500 tys. euro.



**Tabela 1. Wybrane informacje o zakresach działania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 (cd)**

ZPORR	Działania: 1.4 Rozwój turystyki i kultury; 3.1 Obszary wiejskie; 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji; 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Działanie 2.3 Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego
SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE	Środki z funduszy strukturalnych mogą być także przeznaczone na inwestycje związane z informatyzacją obiektów użyteczności publicznej i urzędów, przystosowywania ich do elektronicznego obiegu dokumentów czy tworzenia publicznych miejsc dostępu do internetu. Samorządy mogą również starać się o dofinansowanie innych inwestycji dotyczących budowy społeczeństwa informacyjnego, takich jak: transfery nowoczesnych technologii oraz tworzenie portali informacyjnych dla konkretnych grup docelowych, np. przedsiębiorstw.
ZPORR	Działania: 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego; 2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Działanie 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm
SZKOLENIA	Większa część środków Europejskiego Funduszu Społecznego została przeznaczona na aktywizację osób bezrobotnych lub pomoc osobom zagrożonym utratą pracy. Wsparcie będzie udzielane poprzez bezpłatne kursy organizowane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, zaś projekty są przygotowywane np. przez samorządy i instytucje im podlegające.
ZPORR	Działania: 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie; 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa; 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	Działania: 1.2 Perspektywy dla młodzieży; 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia; 1.4 Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych; 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnie ryzyka; Działanie 1.6 Integracja i reintegracja zawodowa kobiet
STYPENDIA DLA DZIECI I MŁODZIEŻY ORAZ PROGRAMY DLA SZKÓŁ	Z funduszy strukturalnych zostały już uruchomione stypendia dla dzieci z obszarów wiejskich oraz dla studentów z obszarów wiejskich lub małych miejscowości. Poza tą formą pomocy samorządy mogą przygotowywać projekty dla szkół np. na pilotażowe programy edukacyjne lub wdrażanie nowoczesnych metod nauczania.
ZPORR	Działanie 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	Działanie 2.1 Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie
PROMOCJA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI	Urzędy marszałkowskie uruchamiają programy dla nowo otwieranych mikroprzedsiębiorstw. Dotacje mogą być przyznawane na wsparcie inwestycyjne lub na doradztwo. Firmy już działające mogą starać się o dotacje na szkolenia dla pracowników podnoszące ich kwalifikacje zawodowe. Zasady przyznawania tej pomocy dostępne są na stronach internetowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
Samorządy szczebla regionalnego oraz urzędy centralne również mogą uczestniczyć w programach podnoszących kwalifikacje urzędników. Projekty może składać Urząd Służby Cywilnej.	
ZPORR	Działanie 2.5 Promocja przedsiębiorczości
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	Działanie 2.3 Rozwój kadry nowoczesnej gospodarki; 2.4 Wzmocnienie zdolności administracyjnych

**Tabela 1. Wybrane informacje o zakresach działania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 (cd)**

<b>SCALANIE GRUNTÓW</b>	
Właściciele gospodarstw rolnych o znacznym rozdrobnieniu mogą zgłosić się do starosty powiatu, który może wystąpić z projektem scaleniowym do Zarządu Województwa. W ten sposób zostaną sfinansowane dokumenty techniczne oraz zagospodarowanie terenu po scaleniu.	
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Działanie 2.2 Scalanie gruntów
<b>INICJATYWA LEADER+</b>	
W ramach programu rolnego zostały także przeznaczone specjalne środki na uruchomienie Inicjatywy Leader+. Lokalne grupy działania i społeczności mogą starać się o dofinansowanie projektów z zakresu pozyskiwania nowych rynków zbytu, promocji artykułów rolnych, zarówno w kraju jak i za granicą oraz zrzeszanie się małych producentów rolnych w grupy działania.	
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Działanie 2.7 Pilotażowy Program LEADER +
<b>PRZEDSIĘBIORSTWA</b>	
<b>INWESTYCJE</b>	
Firmy zainteresowane wymianą parku maszynowego, zakupem urządzeń i maszyn produkcyjnych lub wyposażenia do biur mogą ubiegać się o dotacje pokrywające część ponoszonych w związku z tymi inwestycjami kosztów. Przedsiębiorstwa rozbudowujące zakres działalności, zarówno w sferze usługowej, jak i produkcyjnej lub dokonujące zmian procesu produkcyjnego czy tworzące nowe miejsca pracy również mogą liczyć na dotacje pomocowe. Przedsiębiorstwa nadmiernie zaniedbujące środowisko mogą starać się o wsparcie inwestycji z zakresu dostosowania do norm ochrony środowiska.	
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Działania: 2.2 Wsparcie konkurencyjności produktywnej i technologicznej przedsiębiorstw: 2.3 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje; Wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Działanie 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych
<b>DORADZTWO</b>	
Przedsiębiorstwa mogą także liczyć na kompleksowe i specjalistyczne usługi doradcze świadczone przez kompetentne instytucje.	
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Działanie 2.1 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo
<b>INTERNACJONALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTW</b>	
Firmy zainteresowane promocją na rynkach zagranicznych mogą starać się o dotacje na pokrycie części kosztów związanych z uczestnictwem w targach i wystawach zagranicznych oraz misjach gospodarczych	
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Działanie 2.2 Wsparcie konkurencyjności produktywnej i technologicznej przedsiębiorstw
<b>NOWOCZESNE TECHNOLOGIE</b>	
Część środków na wsparcie przedsiębiorstw przeznaczona jest na opracowywanie i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych i zwiększenie poziomu innowacyjności w firmach, a także na umożliwienie dostępu małym i średnim przedsiębiorstwom do specjalistycznych laboratoriów i umocnienie współpracy pomiędzy sektorem przemysłowym a naukowo-badawczym.	
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Działanie 1.4 Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką
ZPORR	Działanie 2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy

**Tabela 1. Wybrane informacje o zakresach działania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 (cd)**

<p><b>MIKROPRZEDSIĘBIORSTWA</b> Osoby, które zdecydowały o założeniu firmy zatrudniającej mniej niż 10 osób (mikroprzedsiębiorstwo) lub już taką prowadzą, mogą liczyć na wsparcie w postaci specjalistycznych szkoleń. Przedsiębiorcy, którzy właśnie założyli tego typu działalność mogą starać się o dotacje inwestycyjne na wyposażenie lub zakup sprzętu oraz specjalistyczne usługi doradcze.</p>	<p>Działania: 2.5 Promocja przedsiębiorczości; 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa</p>
<p><b>ZPORR</b></p>	
<p><b>SZKOLENIA</b> Pracodawcy, którzy chcieliby podnieść kwalifikacje swoich pracowników mogą starać się o dotacje na szkolenia poprzez instytucje szkoleniowe, jednostki naukowe czy organizacje pracodawców.</p>	
<p><b>SPO Rozwój Zasobów Ludzkich</b></p>	<p>Działania 2.3 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki</p>
<p><b>RYBOŁÓWSTWO I PRZETWÓRSTWO RYB</b> Przedsiębiorstwa zajmujące się połowem, przetwórstwem lub transportem ryb mogą korzystać z całego wachlarza działań w ramach wsparcia sektora przemysłu rybnego.</p>	<p>Działania: 1.1 Złomowanie statków; 1.2 Przeniesienie do działalności innej niż rybołówstwo; 1.3 Wspólne przedsiębiorstwa; 2.1 Budowa nowych statków; 2.2 Modernizacja istniejących statków; 2.3 Wycofanie związane z odnową; 3.1 Ochrona i rozwój zasobów wodnych; 3.2 Chów i hodowla; 3.3 Rybacka infrastruktura portowa; 3.4 Przetwórstwo i rynek rybny; 3.5 Rybołówstwo śródlądowe; 4.1 Rybołówstwo przybrzeżne; 4.3 Znajdowanie oraz promowanie nowych rynków zbytu na produkty rybne; 4.5 Czasowe zawieszenie działalności i inne rekompensaty finansowe; 4.6 Działania innowacyjne</p>
<p><b>SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb</b></p>	
<p><b>ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I SPOŁECZNE</b></p>	
<p><b>SZKOLENIA</b> Organizacje pozarządowe mogą korzystać ze wszystkich dotacji szkoleniowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty mogą dotyczyć doradztwa personalnego, szkoleń zawodowych, podnoszenia kwalifikacji, zawsze powinny być ukierunkowane na pomoc konkretnym osobom. Projekty powinny dotyczyć osób bezrobotnych, mogą być także realizowane działania na rzecz osób zagrożonych bezrobociem, lub pracujących.</p>	<p>Działania: 1.2 Perspektywy dla młodzieży; 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia; 1.4 Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych; 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka</p>
<p><b>SPO Rozwój Zasobów Ludzkich</b></p>	
<p><b>ZPORR</b></p>	<p>Działania: 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie; 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa; 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi; 2.5 Promocja przedsiębiorczości</p>
<p><b>INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE</b></p>	
<p>Organizacje pozarządowe mogą składać projekty na inwestycje infrastrukturalne związane z zakresem ich działalności statutowej, jednak nie mogą one dotyczyć wsparcia instytucjonalnego samej organizacji.</p>	
<p><b>ZPORR</b></p>	<p>Działania: 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna; 3.1 Obszary wiejskie; 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji; 3.3 Zdegradowane obszary wiejskie, przemysłowe i powojenne; 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna</p>

**Tabela 1. Wybrane informacje o zakresach działania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004-2006 (cd)**

<b>SPOŁDZIELNIE I WSPÓLNOTY MIESZKANIOWE</b>	
Spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe mogą starać się o dofinansowanie remontów fasad budynków mieszkalnych, dachów, instalacji grzewczych, kanalizacyjnych czy elektrycznych. projekty powinny być uwzględnione w programach rewitalizacji obszarów zdegradowanych miejscowości	
ZPORA	Działanie 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojkowe
<b>PROGRAMY EDUKACYJNE</b>	
Organizacje pozarządowe zajmujące się oświatą i edukacją mogą korzystać z dotacji na poprawę jakości programów nauczania w polskich szkołach, czy na promocję kształcenia ustawicznego.	
.SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	Działania: 2.1 Zwiększenie dostępu do edukacji - promocja kształcenia przez całe życie; 2.2 Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy
<b>SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE</b>	
Fundacje i stowarzyszenia zajmujące się popularyzacją idei społeczeństwa informacyjnego mogą przygotowywać projekty w zakresie budowy infrastruktury teleinformatycznej do użytku publicznego.	
ZPORA	Działania: 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego; 2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy
<b>PROMOCJA REGIONÓW, KULTURY, SPORTU I TURYSTYKI</b>	
Instytucje zajmujące się ochroną dziedzictwa kulturowego, promocją aktywnego trybu życia i turystyki mogą otrzymać dofinansowanie działań infrastrukturalnych z tego zakresu. Istnieje także możliwość starania się o dotacje na imprezy promocyjne całego regionu, jednak budżet minimalny takiego projektu powinien wynosić min. 500 tys. euro.	
ZPORA	Działanie 1.4 Rozwój turystyki i kultury
<b>LEADER +</b>	
Fundacje i stowarzyszenia, działające na obszarach wiejskich mogą składać projekty na stymulowanie lokalnych inicjatyw na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, budowanie partnerstw publiczno-prywatnych, podejmowanie działań na rzecz promocji i rozwoju obszarów wiejskich.	
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	Działanie 2.7 Pilotażowy Program Leader +
Źródło: <a href="http://fundusze.ukie.gov.pl">http://fundusze.ukie.gov.pl</a>	

Absorpcja funduszy strukturalnych była tematem 81 seminarium BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE we współpracy z BRE bankiem SA w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w grudniu 2005 r.

Organizatorzy zaprosili do wygłoszenia referatów Marcina Murawskiego, dyrektora Departamentu Wspierania Rozwoju Regionalnego w Banku Gospodarstwa Krajowego; Annę Siejdę, dyrektora Departamentu Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Piotra Żubera, dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

## **Bibliografia**

<http://www.fundusze-strukturalne.pl/>

<http://www.ukie.gov.pl>

<http://www.mgip.gov.pl>



# Absorpcja funduszy strukturalnych – Polska na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej

## Katalizatory absorpcji

Poziom absorpcji funduszy strukturalnych w krajach Unii Europejskiej (UE) zależy od wielu czynników, m.in. od regulacji UE, które nakładają różnorakie obowiązki w zakresie tworzenia systemu monitoringu, kontroli środków, a później ich rozliczania. Wpływ na poziom absorpcji ma krajowy system prawny (np. regulacje dotyczące pomocy publicznej, zamówień publicznych); przy czym warto zauważyć, że w starych państwach unijnych system prawny jest w znacznym stopniu zharmonizowany, podczas gdy polski system prawny w zakresie zamówień publicznych czy innych ważnych elementów związanych z funduszami strukturalnymi cały czas jest w okresie dostosowawczym. Formalnie proces dostosowawczy zakończyliśmy w momencie wejścia do UE, ale *de facto* proces dostosowania trwa nadal.

Polski system finansowy (szybkość krążenia pieniądza w gospodarce, procedury związane z kontrolą i rozliczaniem środków publicznych) również ma wpływ na poziom absorpcji funduszy strukturalnych. O poziomie absorpcji decydują także system instytucjonalny (w tym kultura organizacyjna) a także wyjściowy poziom wydatków publicznych w sferach wspieranych przez fundusze strukturalne. Ostatni czynnik jest bardzo ważny i ma ogromne znaczenia dla poziomu absorpcji funduszy, ponieważ w Polsce wspieranie środkami publicznymi przedsięwzięć rozwojowych w przeliczeniu na mieszkańca jest jednym z najniższych w Europie.

## Zasada n+2

Zasada ta została wprowadzona dopiero od roku 2000. Ma znaczenie proefektywnościowe. Zgodnie z nią kraj członkowski musi przedstawić Komii

sji Europejskiej do końca roku  $n+2$  (w którym  $n$  jest rokiem powstania uczynienia zobowiązania w budżecie UE) certyfikowane wnioski o płatność okresową o wartości równej co najmniej zobowiązaniu roku  $n$ . W przeciwnym razie następuje automatyczna częściowa anulacja zobowiązania.

Unijne zobowiązanie budżetowe w stosunku do Polski (w przypadku RP był to 1 stycznia roku 2004) oznacza, że Polska powinna przedstawić potwierdzenie wydatkowania zużytkowania środków alokowanych na rok 2004 w budżecie UE do końca 2006 r. Zasada ta dotyczy programów i funduszy a nie projektów. Nieważne, które projekty będą realizowane. Ważne, by suma masy zapłaconych wniosków o płatność była równa co najmniej sumie masy środków, które zostały dla nas zarezerwowane w unijnym budżecie na rok 2004.

Źródłem statystycznej wiedzy w zakresie absorpcji funduszy strukturalnych są przesłane przez poszczególne kraje unijne wnioski o płatność okresową oparte o certyfikację poziomu wydatków kwalifikowanych. Drugim źródłem wiedzy są przekazane płatności na rachunki danego kraju członkowskiego (płatności zaliczkowe, płatności okresowe, płatności końcowe).

## **Absorpcja w nowych krajach członkowskich – uwarunkowania wyjściowe**

Przy rozważaniu uwarunkowań wyjściowych decydujących o absorpcji funduszy strukturalnych przez nowe kraje członkowskie UE warte podkreślenia, jak się wydaje, są następujące kwestie:

1. Różny poziom transferów środków UE. Polsce przysługuje blisko 50% wszystkich środków przyznanych nowym krajom członkowskim. Przykładowo, Polska – 8,3 mld euro (+4 mld Fundusz Spójności), Węgry – 1995,7 mln euro, Słowacja – 1033 mln euro, Łotwa – 833,5 mln euro. Polska alokacja na fundusze strukturalne jest czterokrotnie większa od węgierskiej. Kraje bałtyckie, które mają znacznie lepszą od Polski absorpcję, ale mają także znacznie mniejsze pieniądze.
2. Różny poziom wydatków publicznych w sferach objętych interwencją publiczną.
3. Różny, w większości niezreformowany system finansów publicznych (trudności z deficytem na Węgrzech).
4. Różny zakres sprawności administracji publicznej (głębokie reformy jedynie w krajach bałtyckich).
5. Różne rozwiązania w zakresie zarządzania środkami UE. Porównując kraje bałtyckie z Polską trzeba pamiętać, że w krajach tych nie występuje system wielu programów operacyjnych tzw. zdekoncentrowany, ale wszelkie przedsięwzięcia finansowane ze środków unijnych realizowane są w ramach jednego programu pod nazwą  $n$ . Jednolity dokument programowy. Instytucjami zarządzającymi i jednocześnie płatniczymi (tzw. Instytucje Zarządzające Podstawami Wsparcia Wspólnoty) są w tych krajach ministerstwa finansów, co na pewno pomaga w szybkości realizacji projektów.



6. Różny zakres decentralizacji zarządzania programami.

## **Absorpcja w starych krajach członkowskich – uwarunkowania wyjściowe**

Rozpatrując poziom absorpcji funduszy strukturalnych w starych krajach członkowskich przede wszystkim zauważymy, że poziom wydatków publicznych przeznaczonych na inwestycje rozwojowe jest znacznie wyższy niż w pozostałych krajach UE., co ma niemałe znaczenie. W przypadku starych krajów członkowskich w okresie 2004-2006 nie mówimy o zasadniczym wzroście ilości środków strukturalnych, mówimy właściwie o tym samym poziomie, a w niektórych krajach nawet o względnym zmniejszeniu środków. Oczywiście różnice w absorpcji funduszy pomiędzy starymi krajami są zauważalne. Przykładowo w Irlandii dzisiejszy poziom absorpcji funduszy strukturalnych jest mniejszy. Wniosek? Kraje te wydatkowały znacznie więcej pieniędzy na projekty rozwojowe we wcześniejszym okresie programowania wcześniej. Przygotowane projekty czekały na realizację. Było to możliwe dzięki mechanizmom wieloletniego planowania oraz wykorzystaniu środków UE.

Stare kraje członkowskie mają też o wiele bardziej doświadczoną niż nasza administrację. Różny jest też zakres decentralizacji zarządzania programami.

Wprowadzenie zasady n+2 stanowiło trudność tylko dla krajów, w których cykle inwestycyjne i obieg pieniądza w gospodarce jest najwolniejszy.

## **Specyfika sytuacji w Polsce**

Odnotujmy przede wszystkim, że w Polsce mamy jeden z najniższych poziomów wydatków publicznych przeznaczonych na cele rozwojowe (punktem odniesienia jest rok 2003) np. w sferze transportu.

W porównaniu z innymi nowymi krajami członkowskimi UE nastąpiła znacznie większa decentralizacja zarządzania programami operacyjnymi. Znaczna liczba instytucji musi w krótkim czasie osiąść nowe umiejętności administracyjne; struktury zarządzania programami Phare okazały się mało przydatne. Konieczne jest utworzenie nowej administracji działającej, co warto podkreślić, w powoli reformującym się otoczeniu (skok zatrudnienia z 300 osób do 2700 a nawet 5500).

Konieczne jest również tworzenie odrębnego systemu dla funduszy strukturalnych ze względu na powolne przekształcenia w organizacji systemu finansów publicznych.

Niska jakość procesu stanowienia prawa także nie pomaga w absorpcji funduszy.

## **Poziom absorpcji w Polsce na tle nowych krajów członkowskich**

W Polsce do końca października 2005 r. zebrano i oceniono poprawne wnioski na kwotę ponad 151,5% wartości alokacji (popyt). Podpisano umowy na 50,7% alokacji. Wydatkowano 4,35% funduszy strukturalnych, czyli tyle zwrócono be-

neficientom funduszy. Ale wydatki beneficjentów z własnych środków są znacznie, nawet trzykrotnie, wyższe. Wysłano do Brukseli wniosków płatniczych na sumę odpowiadającą 1,3% alokacji.

Do końca roku dzięki funduszom strukturalnym zostaną zrealizowane inwestycje (w tym projekty niezakończone) o wartości łącznej ok. 4- 4,5 mld złotych.

Przekazane środki z funduszy strukturalnych beneficjentom wyniosą ok. 2,5 mld (1,5 mld zł do końca października); dla porównania w przyszłym roku będzie to kwota od 10 do 12 mld złotych. Do końca roku zostaną wysłane wnioski o wartości ok. 400 mln euro tj. ok. 5% alokacji. Bruksela do końca roku przekazała Polsce 1,3 mld euro tytułem płatności zaliczkowej oraz ok. 200 mln euro (77 mln na koniec października) z tytułu płatności okresowej.

### **Czy utracimy jakieś środki w wyniku zastosowania zasady n+2?**

Istnieje takie zagrożenie, ale jest bardzo mało prawdopodobne. W roku 2006 na pewno nie ma takiego zagrożenia będzie realne, ponieważ następuje stopniowo proces uczenia się (procedury, administracja, itp). Powiększana jest administracja (cel 2,5 mln euro na osobę, obecnie osoba na 5 mln euro).

Istnieje bardzo duże zainteresowanie polityczne (najlepiej z funduszami radzą sobie kraje najbiedniejsze, bo wykorzystanie środków jest priorytetem politycznym). Po powolnym starciu pro-

gramów następuje geometryczny przyrost rozliczania wydatków kwalifikowalnych (obecnie ok. 500 mln zł miesięcznie). Minimalny poziom wydatków (liczony w stosunku do całej alokacji) dla uniknięcia utraty środków w roku 2006 wynosi 23,5% – według szacunków na podstawie trendu zostanie on osiągnięty ok. lipca 2006 r.

Zawirowania i dyskusje wokół wykorzystania funduszy strukturalnych, w ocenie MRR, wynikają stąd, że nie jesteśmy przyzwyczajeni do wieloletniego planowania. Nikt przecież nie twierdził, że w roku 2005 wykorzystamy 100% funduszy – szacunki zakładały wydatkowanie 12% funduszy, faktycznie będzie to od 7 do 8%. Zaczynamy trochę wolniej, ale wydatkowanie przyspiesza.

### **Bariery wykorzystania wszystkich środków funduszy strukturalnych**

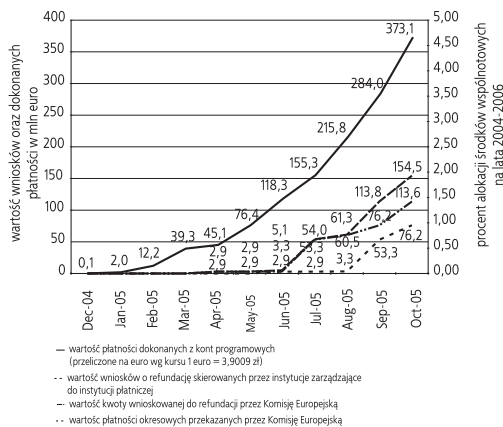
Zagrożenia absorpcji funduszy strukturalnych mają charakter systemowy. Nadal brakuje przekształceń systemu finansów publicznych (dłuższa perspektywa, integracja wykorzystania funduszy strukturalnych z innymi źródłami publicznymi). Obserwujemy powolne przekształcenia administracyjne. Brakuje zmian w sposobie stanowienia prawa. Przygotowywania dużych projektów inwestycyjnych są bardzo powolne – brak środków finansowych, ale także zmian organizacyjnych w sferze transportu.

Fundusze strukturalne to od 4 do 6% (łącznie ze współfinansowaniem) PKB, mają więc wpływ na funkcjonowanie krajowego systemu instytu-

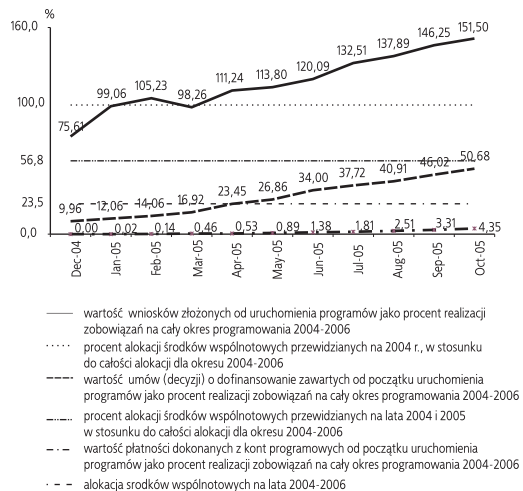
cyjono-finansowego. Także w Polsce – pod presją konieczności wydatkowania olbrzymich środków strukturalnych – proces zmian systemu finansów publicznych i administracji będzie postępował, choćby z tego powodu, że: w tym roku inwestycje z funduszy strukturalnych szacujemy na kwotę od 3,5 do 4 mld zł, w przyszłym na 12-15 mld, a w 2007 r. na 17-18 mld, w roku 2008 na 11-12 mld zł. Żeby zapewnić wydanie w krótkim okresie tak dużych kwot, których nigdy nie było na inwestycje rozwojowe, musimy po prostu zmienić sposób funkcjonowania wszystkich instytucji, nie tylko zaangażowanych w obsługę absorpcji funduszy strukturalnych. Pozytywny wpływ funduszy strukturalnych na system finansowy i administrację był obserwowany w Hiszpanii, Grecji, Portugalii. Na tej liście na pewno znajdzie się też Polska.

# Załącznik

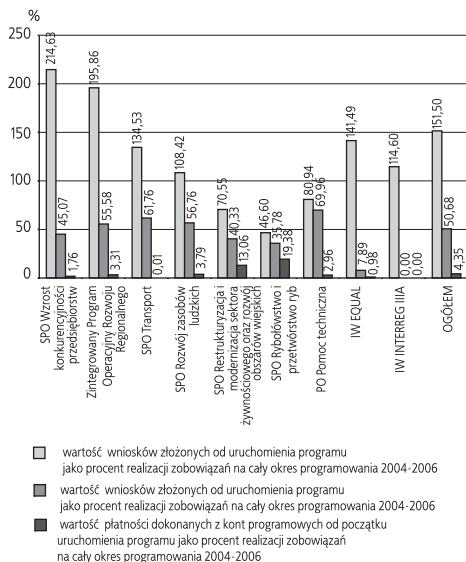
**Wykres 1. Wartość wniosków przesłanych do instytucji płatniczej, Komisji Europejskiej oraz płatności okresowych zrealizowanych w ramach programów operacyjnych, IW Equal oraz Interreg IIIA do końca października 2005 r.**



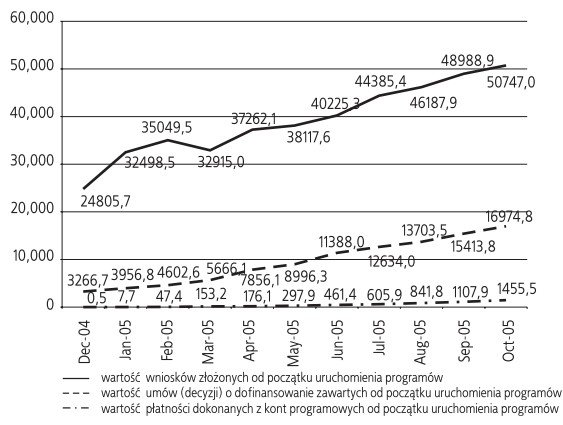
**Wykres 3. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów (wydanych decyzji) o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach poszczególnych programów operacyjnych oraz IW Equal i Interreg IIIA jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 według stanu na koniec października 2005 r.**



**Wykres 2. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach programów operacyjnych oraz IW Equal i Interreg IIIA jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006, wg stanu na koniec października 2005 r.**



**Wykres 4. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach programów operacyjnych oraz IW Equal i Interreg IIIA wg stanu na koniec października 2005 r. (w mln zł)**



**Tabela 1. Sytuacja w wybranych nowych krajach członkowskich UE (stan na koniec sierpnia 2005 r.)**

	Alokacja środków wspólnotowych (zobowiązania) w latach 2004-2006	Szacowana wartość płatności dokonanych z kont programowych na rzecz beneficjentów do końca sierpnia 2005 r.	Procentowa relacja płatności dokonanych z kont programowych do alokacji 2004-2006	Płatności przekazane przez Komisję Europejską (z płatnościami zaliczkowymi)	Procentowa relacja płatności przekazanych przez Komisję Europejską (z płatnościami zaliczkowymi) do alokacji 2004-2006
0	1	2	3=2/1	4	5=4/1
Łotwa	833,50	155,10	18,6%	265,30	31,8%
Węgry	1995,70	57,90	2,9%	342,80	17,2%
Słowacja	1033,40	57,70	5,6%	187,20	18,1%
Czechy	1674,10	19,00	1,1%	267,90	16,0%
Polska	8275,80	214,60	2,6%	1327,40	16,0%

**Tabela 2. Sytuacja w wybranych nowych krajach członkowskich UE (stan na koniec sierpnia 2005 r.)**

Państwo	Alokacja środków wspólnotowych 2000 - 2006	Płatności okresowe przekazane na rachunki programowe jako % realizacji zobowiązań na cały okres programowania 2000-2006
Irlandia	3 066,00	8%
Niemcy	20 707,00	7%
Portugalia	19 178,54	7%
Austria	271,00	7%
Hiszpania	39 548,00	5%
Grecja	21 320,60	3%
Szwecja	748,00	2%
Belgia	645,00	2%
Finlandia	948,00	1%
Francja	3 948,00	1%
Włochy	21 638,18	0%
Wielka Brytania	6 056,00	0%
Holandia	126,00	0%

# n o t a t k i

## Finansowanie realizacji projektów refundowanych ze środków strukturalnych Unii Europejskiej – Rozwiązania obecne, bariery, wizja przyszłości

**D**wa lata temu przed Bankiem Gospodarstwa Krajowego, bankiem publicznym realizującym zadania zlecone przez rząd, postawiono zadanie wspierania absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce. Wprowadzono kilka mechanizmów wspierania absorpcji.

Mechanizm wsparcia bezpośredniego z budżetu państwa ma dwie formy. Bardzo istotny, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych ulokowany został w BGK. Jest to fundusz celowy przeznaczony na finansowanie przygotowania projektów, które mogą uzyskać refundację z funduszy strukturalnych przez jednostki samorządowe. Drugim bezpośrednim funduszem jest pożyczka z budżetu państwa na prefinansowanie projektów i działań, czyli ułatwienie w realizacji inwestycji.

Mechanizmy wsparcia pośredniego to kredyty długoterminowe z Europejskiego Banku Inwestycyjne-

go oraz poręczenia z Funduszu Poręczeń Unijnych. Wreszcie – bank podpisał umowę ogólną z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

Wielka szkoda, że w systemie po stronie mechanizmów systemowych zniknął sektor bankowości komercyjnej. Chociaż sektor ten nie został zaangażowany w absorpcję funduszy strukturalnych, to znalazł sobie doskonałe miejsce do robienia interesów wokół systemu i, jak się wydaje, powoli, w miarę stabilizowania się systemu wspierania absorpcji funduszy będzie rozszerzał zakres swojej aktywności. System absorpcji funduszy na pewno ma cechy wskazujące na znaczące zwiększenie potencjału współpracy z sektorem bankowości komercyjnej. Sektor ten będzie coraz bardziej potrzebny, bo potrzeba coraz więcej pieniędzy. Nie ma ich w systemie finansów publicznych, a znajdują się w sektorze bankowości komercyjnej. O zaangażowaniu bankowości komer-

cyjnej w absorpcję funduszy strukturalnych przesądza i to, że nie sprawdziły się mechanizmy wsparcia pośredniego, czyli Fundusz Poręczeń Unijnych. Doskonale sprawdził się system wsparcia bezpośredniego (choć przyjął nieco

inny kształt od oczekiwanego), natomiast instrumenty pośrednie okazały się nie końca potrzebne dla sektora bankowego. Nie wykorzystując instrumentów zadziałał doskonale, jeśli przedsięwzięcie było opłacalne i bezpieczne.

**Tabela 1. Terminy w postępowaniach o zamówienia publiczne przy wartości zamówienia powyżej 60 000 EUR**

I ETAP – postępowanie na projekt		
Czynności	Liczba dni	Uwagi
Przygotowanie postępowania	5	Sprawy formalne – powołanie komisji sporządzenie dokumentacji
Opis przedmiotu zamówienia	20	Przyjęto jedynie po 7 dni na przygotowanie i uzgodnienia opisu przedmiotu zamówienia. Przy złożonych zamówieniach zarówno przygotowanie opisu jak i jego uzgodnienia trwają o wiele dłużej.
Oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia	7	Oszacowanie wymaga udokumentowania i musi być aktualne.
Przygotowanie SIWZ przetarg nieograniczony	23	Najtrudniejszą i najdłuższą trwającą czynnością jest przygotowanie i uzgodnienie projektu umowy stanowiącego załącznik do SIWZ. Istotne jest też ustalenie wymagań wobec wykonawców
Składanie ofert	52	Jest to ustawowy okres na składanie ofert i nie może być skrócony
Otwarcie ofert	1	Odbywa się publicznie z udziałem oferentów.
Analiza formalna ofert	10	Okres oceny kompletności ofert i spełniania przez oferentów wymagań wobec wykonawców może być wydłużony przy dużej liczbie ofert.
Analiza merytoryczna ofert	10	Okres oceny może być wydłużony przy dużej liczbie ofert.
Decyzja o wyborze oferty i zawarcie umowy	11	Obejmuje przewidziany ustawą siedmiodniowy okres pomiędzy informacją do UZP a zawarciem umowy. Okres może ulec wydłużeniu, jeżeli decyzje podejmuje Zarząd.
Łącznie – przygotowanie i przeprowadzenie postępowania	139	
II ETAP – postępowanie na wykonawstwo		
Czynności	Liczba dni	Uwagi
Przygotowanie postępowania	5	Sprawy formalne – powołanie komisji sporządzenie dokumentacji
Opis przedmiotu zamówienia	15	Przyjęto jedynie po 7 dni na przygotowanie i uzgodnienia opisu przedmiotu zamówienia. Przy złożonych zamówieniach zarówno przygotowanie opisu jak i jego uzgodnienia trwają o wiele dłużej.
Oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia	3	Oszacowanie wymaga udokumentowania i musi być aktualne.
Przygotowanie SIWZ przetarg nieograniczony	23	Najtrudniejszą i najdłuższą trwającą czynnością jest przygotowanie i uzgodnienie projektu umowy stanowiącego załącznik do SIWZ. Istotne jest też ustalenie wymagań wobec wykonawców
Składanie ofert	52	Jest to ustawowy okres na składanie ofert i nie może być skrócony
Otwarcie ofert	1	Odbywa się publicznie z udziałem oferentów.
Analiza formalna ofert	10	Okres oceny kompletności ofert i spełniania przez oferentów wymagań wobec wykonawców może być wydłużony przy dużej liczbie ofert.
Analiza merytoryczna ofert	10	Okres oceny może być wydłużony przy dużej liczbie ofert.
Decyzja o wyborze oferty i zawarcie umowy	11	Obejmuje przewidziany ustawą siedmiodniowy okres pomiędzy informacją do UZP a zawarciem umowy. Okres może ulec wydłużeniu, jeżeli decyzje podejmuje Zarząd.
Łącznie – przygotowanie i przeprowadzenie postępowania	133	



Tabela 1 przedstawia ile zgodnie z procedurami obowiązującymi w Polsce powinien trwać proces przeprowadzenia przetargu na inwestycję drogową.

Według danych tabeli 2 zwrot pieniędzy beneficjentowi przez administrację publiczną trwa 8 miesięcy, BGK optymistycznie zakłada, że jest

**Tabela 2. Terminy realizacji płatności zapisane w programach operacyjnych**

Program operacyjny	Czas weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność	
	Przewidziany w procedurach	Wynikający z praktyki
SPO Rolnictwo	60 dni	60 dni
SPO Rybołówstwo	77 dni	77 dni
SPO RZL	21 dni kalendarz.	1-3 miesiące
SPO Transport	10 dni roboczych	Brak doświadczeń
SPO WKP	14 dni, 14-35 dni (działanie 1.1 i 1.2), ok. 35-65 (działanie 2.1 i 2.3)	30-60 dni oraz 7-30 dni (priorytet Pomoc techniczna)
ZPORR	od 14 do 30 dni kalendarz. (działanie 3.4), 13 dni (priorytet 1,3), ok. 14 dni (priorytet 2)	W większości województw brak doświadczenia, w pozostałych od 14 dni do kilku miesięcy
13 dni (priorytet 1,3)		
PO PT	8 dni	IZ do 8 dni oraz w DIF do 2 tygodni
Equal	21 dni kalendarz	ok. 18 dni

**Tabela 3. Wartość i ilość całkowicie spłaconej pożyczki (wg stanu na 31 listopada 2005 r.)**

**Uruchomiona kwota prefinansowania – 967 053 880,62 zł**

**Ilość projektów zrealizowanych i spłaconych:**

lp.	Suma z kwotą uruchomioną i spłaconą	projekty			Liczba miesięcy od momentu uruchomienia do spłaty
		1. 3	3. 1	3. 5	
1					1
2					3
3					2
4					3
5					3
6					2
7					3
8					3
9					6
10					2
11					2
12					7
13					2
14					3
					3

to 6,5 miesiąca. Gdyby było inaczej, to uwzględniając uzupełnienie przyjęte 24 listopada 2004 r. do Zintegrowanego Programu Operacyjnego SPOR do dzisiaj nie powinniśmy mieć rozliczonego żadnego projektu. Tak nie jest.

Do 30 listopada 2005 r. złożono w BGK 1241 wniosków o przyznanie prefinansowania (które wyprzedza finansowanie inwestycji przez jednostki samorządowe) dla projektów/działań w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Łączna kwota wniosków poprawnie wypełnionych wynosi prawie 5,5 mld zł; dane obejmują wnioski, na podstawie których zawarto umowy pożyczki oraz wnioski, dla których dotychczas nie zawarto umów pożyczki. Bank realizuje 1 081 umów pożyczki na łączną kwotę 4,7 mld zł.

14 projektów z 1081 zawartych przez BGK zostało w całości zrealizowanych, opłaconych, rozliczonych i zrefundowanych z funduszy Komisji Europejskiej. Od momentu uruchomienia przez BGK pierwszej płatności dla inwestycji do chwili otrzymania przez bank środków z systemu finansów publicznych minęły jedynie 3 miesiące. To bardzo krótki okres. Sprawność systemu absorpcji funduszy strukturalnych od strony finansowej jest bardzo wysoka. Nie ma zatorów płatniczych, problemów rozliczeniowych, problemów transakcyjnych ze strony administracji. System absorpcji z punktu widzenia finansowego jest stabilny i szybki. O ograniczonej absorpcji możemy więc mówić jedynie na poziomie ogólnym, z punktu widzenia inwestora system absorpcji nie jest ograniczony. 14 wielkich inwe-

stycji zostało zrealizowanych. Przede wszystkim były to projekty z priorytetu 3.1., czyli inwestycje lokalne: drogi, kanalizacja, urządzenia służące dostarczaniu wody, oczyszczalnie ścieków.

**Ilość wniosków o przyznanie prefinansowania dla projektów złożonych w BGK w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (stan na 31 października 2005 r.)**

**18 wniosków** o przyznanie prefinansowania przyjęto w BGK

**845 256 196,37 zł** wynosi łączna kwota wniosków o przyznanie prefinansowania (dane obejmują wnioski, na podstawie których zawarto umowy pożyczki oraz wnioski, dla których dotychczas nie zawarto umów pożyczki).

Realizacja SPO Transport wygląda znacznie gorzej, co widać po danych, którymi dysponuje BGK (tabela). Do banku po prefinansowanie zgłosiło się jedynie 18 beneficjentów. Projektów nie ma, czy są kłopoty z ich uruchomieniem? Niestety, dane, którymi dysponuje BGK świadczą, że projektów jest niewiele.

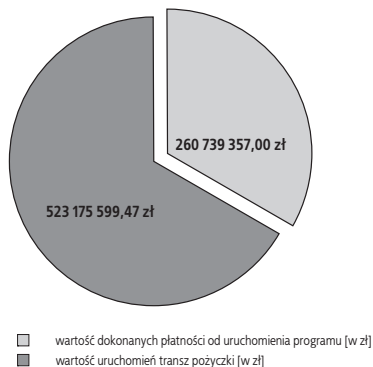
**Ilość wniosków o przyznanie prefinansowania dla projektów złożonych w BGK w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (stan na 31 października 2005 r.)**

**29 wniosków** o przyznanie prefinansowania przyjęto w BGK

**54 347 970,81 zł** – łączna kwota wniosków o przyznanie prefinansowania

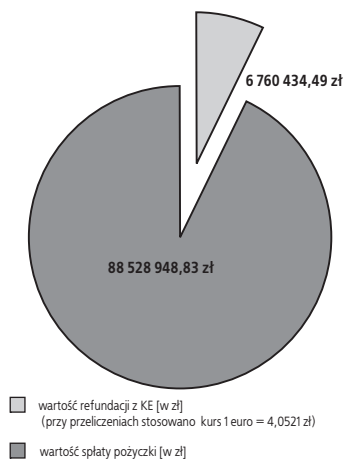
BGK obsługuje też SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (tabela), który pokazuje, że ilość projektów jest relatywnie wysoka, tym bardziej że potrzeby nie są wielkie.

Wykres 1. Porównanie wartości dokonanych płatności z konta programowego do wartości uruchomień transz pożyczki przez BGK w ramach ZPORR dla Priorytetu I (bez działania 1.6), II oraz III (bez działania 3.4) (wg stanu na 30 września 2005 r.)



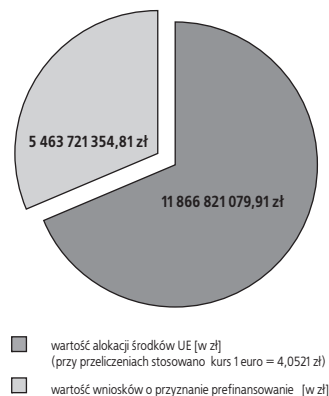
Jeśli inwestycja jest realizowana, spłacana, rozliczana, to administracja wojewódzka szybko refunduje wydatki ponoszone przez inwestora (samorząd) a wykonawca otrzymuje pieniądze; w przypadku procesu prefinansowania – spłaca pożyczkę w BGK. Wydaje się, że powinno to być zachętą dla sektora bankowego.

Wykres 2. Porównanie wartości refundacji z KE ze spłatą pożyczki w ramach ZPORR (wg stanu na 30 września 2005 r.)



Porównanie refundacji z KE ze spłatą pożyczki w ramach ZPORR może wzbudzać obawy. Wydaje się jednak, że należy zachować spokój. Wniosek? Administracja finansowa ma przygotowaną ogromną liczbę gotowych już transakcji, które trzeba przekazać Unii Europejskiej. Jeśli Polska wydała  $x$  pieniędzy a  $y$  nam zrefundowano, to jeśli  $x$  będzie dynamicznie rósł, to i  $y$  błyskawicznie zrówna się z kwotą  $x$ .

Wykres 3. Porównanie wartości alokacji środków UE z wartościami wniosków o prefinansowanie dla Priorytetu I (bez działania 1.6), II oraz III (bez działania 3.4) w ramach ZPORR (wg stanu na 31 października 2005 r.)



Porównanie wartości alokacji środków UE z wartościami wniosków o prefinansowanie dla Priorytetu I skłania do zastanowienia się nad potrzebą systemowej zmiany dotyczącej finansowania lub stworzeniem bardziej stabilnych warunków, które zainteresowałyby sektor komercyjny.

System absorpcji funduszy strukturalnych działa i stabilizuje się, o czym świadczą dane z tabel poniżej.

**Tabela 4. Udział procentowy uruchomionych transz pożyczki dla projektów w ramach ZPORR w stosunku do wykorzystania środków ogółem (wg stanu na 31 października 2005 r.)**

Priorytet I – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	48,82
1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	28,43
1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	11,02
1.3 Regionalna infrastruktura społeczna	7,94
1.4 Rozwój turystyki i kultury	1,17
1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	0,25
Priorytet II – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	18,12
2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	3,77
2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	11,75
2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	0,87
2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	0,62
2.5 Promocja przedsiębiorczości	0,24
2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	0,87
Priorytet III – Rozwój lokalny	33,07
3.1 Obszary wiejskie	24,11
3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	2,42
3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe	2,33
3.5 Lokalna infrastruktura społeczna	4,21

Bardzo dynamicznie rozwija się obszar finansowania inwestycji. Większość to inwestycje o charakterze infrastrukturalnym. Pod tym względem Polska bardzo szybko się modernizuje. Bardzo duży udział w tej modernizacji ma komercyjny sektor bankowy, który finansuje zarówno wykonawców jak i udział własny jednostek samorządowych, które prowadzą projekty. Osiągnęliśmy sukces (jako kraj) tworząc wysoce efektywną strukturę, która pozwoliła na rozpoczęcie inwestycji infrastrukturalnych.

Żadne województwo nie jest liderem pod względem uruchomionych transz pożyczki dla projektów w ramach ZPORR. Mały udział województwa dolnośląskiego wynika

z tego, że bardzo późno, z przyczyn niezależnych, rozpoczęto proces podpisywania umów. W żadnym województwie nie skumulowała się potencjalna kwota za wykonywanie zadań z pieniędzy UE. Dwa lata temu powszechnie się obawiano prymatu najbiedniejszych województw, bo, jak twierdzono, w nich będzie największy nacisk polityczny. Bogate natomiast miały nie interesować się środkami unijnymi, bo miały wykorzystywać własne pieniądze i nie starać się o wsparcie. Z danych BGK wynika, że ze wsparcia wszystkie województwa korzystają równo a dynamika działania jest bardzo wysoka. Stopień wykorzystania funduszy przez województwa wskazuje, że wszyscy się uczyli z nich korzystać, a nauka była efektywna.

**Tabela 5. Udział uruchomionych transz pożyczki dla PROJEKTÓW w ramach ZPORR w podziale na województwa (w zł) (wg stanu na 31 października 2005 r.)**

Nazwa województwa	Udział
Dolnośląskie	1,57
Opolskie	3,72
Świętokrzyskie	4,04
Lubuskie	4,35
Łódzkie	4,62
Śląskie	4,66
Podlaskie	5,36
Zachodniopomorskie	6,03
Pomorskie	6,09
Podkarpackie	6,24
Kujawsko - Pomorskie	6,36
Lubelskie	6,50
Małopolskie	8,74
Warmińsko - Mazurskie	8,79
Wielkopolskie	11,14
Mazowieckie	11,79
Razem	100,00

**Tabela 6. Udział uruchomionych transz pożyczki dla projektów w ramach ZPORR w podziale na województwa (w zł) (wg stanu na 31 października 2005 r.)**

Priorytet I - Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	25,27%
1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	22,73%
1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	30,97%
1.3 Regionalna infrastruktura społeczna	28,10%
1.4 Rozwój turystyki i kultury	18,43%
1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	4,31%
Priorytet II - Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	4,76%
2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	1,68%
2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	6,51%
2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	2,46%
2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	0,31%
2.5 Promocja przedsiębiorczości	0,00%
2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	1,24%
Priorytet III - Rozwój lokalny	33,97%
3.1 Obszary wiejskie	33,17%
3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	25,14%
3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe	40,11%
3.5 Lokalna infrastruktura społeczna	40,30%
Razem	24,43%

Dynamika uruchomień (wyплаты kredytowe z pieniędzy ministra finansów na rzecz inwestorów) i spłat (pieniądze z UE na spłacenie zobowiązań) w podziale na priorytety jest bardzo wysoka, prawie 30% w priorytecie I i ponad 30% w priorytecie III. Statystykę zaburza priorytet II, czyli projekty realizowane przez urzędy marszałkowskie. 60% projektów to wypłata stypendiów. Urzędy marszałkowskie wypłacają pieniądze, ale nie zwracają się o zwrot pieniędzy z funduszy strukturalnych.

Kwoty procentowego udziału zaangażowania prefinansowania rozkładają się, niestety, dosyć równo w systemie finansowania w stosunku do alokacji i do podziału, którego dokonała Polska. Najwolniej wydajemy pieniądze przeznaczone na duże inwestycje komunikacyjne, co czę-

ściowo wynika z kłopotów wykonawców tych inwestycji. Najwyższy poziom absorpcji, chęci i zdolności do konsumpcji środków z UE charakteryzują projekty realizowane przez mniejsze jednostki, działające na biedniejszych obszarach.

## Wnioski

Bez wątpienia największym kłopotem związanym z absorpcją funduszy strukturalnych z punktu widzenia systemowego, finansowego jest niestabilność systemu formalnego. Ciągłe zmiany regulacji formalnych, które mają służyć poprawianiu mają tę wadę, że powodują ciągłe zmiany i korekty. Zarówno beneficjenci jak i podmioty finansowe obsługujące beneficjentów marzą, aby chociaż przez trzy

Tabela 7. Porównanie prefinansowania do alokacji dla ZPORR

Priorytet I - Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	48,8	59,38	-10,6
1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	28,4	25,89	2,5
1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	11,0	10,14	0,9
1.3 Regionalna infrastruktura społeczna	7,9	7,88	0,1
1.4 Rozwój turystyki i kultury	1,2	6,67	-5,5
1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	0,3	3,14	-2,9
Priorytet II - Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	18,1	14,77	3,3
2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	3,8	3,3	0,5
2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	11,8	4,1	7,7
2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	0,9	1,83	-1,0
2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	0,6	2,5	-1,9
2.5 Promocja przedsiębiorczości	0,2	1,54	-1,3
2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	0,9	1,5	-0,6
Priorytet III - Rozwój lokalny	33,1	24,51	8,6
3.1 Obszary wiejskie	24,1	11,86	12,3
3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	2,4	3,94	-1,5
3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe	2,3	3,35	-1,0
3.5 Lokalna infrastruktura społeczna	4,2	3,45	0,8

miesiące nic nie zmieniać w obowiązujących regulacjach. Żeby system już w pewnej mierze ustabilizowany zaczął funkcjonować i nie szkyował kolejnych niespodzianek prawnych, finansowych itp.

Z punktu widzenia finansowego system absorpcji funduszy strukturalnych jest raczej jednorodny. Obserwowana regionalna różnorodność interpretacji procedur i warunków oceny musi być więc zaskakująca.

Najważniejsze wewnętrzne bariery absorpcji funduszy strukturalnych to niestabilność systemu finansowego, niepewność zachowania terminów transferów, duża rozbieżność planów płatniczych z realizacją wypłat oraz brak motywacji do przyspieszania rozliczeń z wydatków (projekty EFS).

Najważniejszą barierą jest opieszałość podmiotów-beneficjentów, które nie spieszą w rozliczaniu inwestycji. Przyczyna? Wydaje się, że bardzo kłopotliwe jest przygotowanie dokumentacji rozliczenia pośredniego, ponieważ jest to ta sama dokumentacja, którą trzeba przygotować do rozliczenia końcowego, czyli niezwykle rozbudowana. Nakład pracy powoduje, że obciążenia finansowe z tytułu kosztów np. odsetek od kredytu na inwestycje są niższe niż koszty zatrudnienia ludzi, przygotowania dokumentacji dla uzyskania płatności w toku inwestycji. Dzisiaj takie postępowanie jeszcze się opłaca, ale na przyszłość system na pewno trzeba zmodyfikować. Trzeba rozważyć płatności zaliczkowe, rozliczenia okresowe, promesy płatnicze.

Najważniejszą przeszkodą zewnętrzną absorpcji funduszy jest jednoroczny okres budżetowania. Brakuje wieloletniego planowania i możliwości

formalnego osadzenia wieloletniego planu inwestycyjnego w budżetach, szczególnie samorządów. Jest to bazowa bariera realizacji bardzo wielu projektów w rozumieniu finansowym. Przygotowanie skomplikowanego instrumentu finansowego wymaga stabilizacji.

Brakuje także oferty komercyjnej, podporządkowanej, dla samorządów realizujących refundowane inwestycje.

Niestety, ujawnił się już problem wykonawstwa. Potencjał realizacyjny firm na polskim rynku, szczególnie w zakresie prac wysoko specjalistycznych, jest ograniczony. Na razie problem ma charakter sygnałny. Jeśli jednak przewidywane tempo inwestycji dojdzie do skutku, to wykonawstwo będzie bardzo poważnym zagrożeniem.

Barierą są też niestabilne relacje pomiędzy jednostkami administracji a faktycznie zarządzającymi inwestycją. Administracja zazwyczaj zleca wykonanie zadania zewnętrznemu wykonawcy. Wydaje się, że konieczne jest systemowe uregulowanie relacji pomiędzy zleceniodawcą (administracją) a wykonawcą.

Podsumowując, na przyszłość konieczne wydaje się: scalenie systemu transferowego, wprowadzenie nowych instrumentów zabezpieczających dla finansowania zewnętrznego, nowych instrumentów płynnościowych, w tym rozliczanie kompensujące, ujednoclenie zasad płatniczych, możliwości „zastępowania” środków z różnych źródeł w ramach projektu.





# Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – Możliwości przyspieszenia absorpcji i wydatkowania funduszy strukturalnych w Polsce

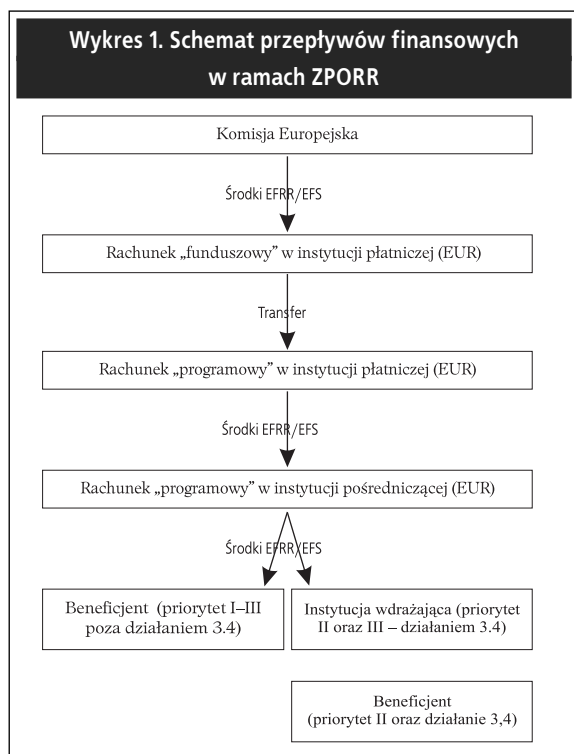
## Schemat przepływów finansowych w ramach ZPORR

Kanały przepływów finansowych z Komisji Europejskiej (KE) do beneficjenta programu są liczne. Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejskiego Funduszu Społecznego (EPS) w postaci zaliczki lub płatności okresowej przekazywane są przelewem bankowym z KE na odpowiedni rachunek funduszowy (tu: EFRR/EFS) w NBP, którego dysponentem jest instytucja płatnicza (tu: Ministerstwo Finansów). Środki z rachunku funduszowego przekazywane są na rachunek programowy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) prowadzony w NBP. Z rachunku programowego środki zaliczki/płatności okresowych są przekazywane na rachunek programowy instytucji pośredniczącej w regionalnym oddziale NBP. Na rachunku programo-

wym instytucji pośredniczącej gromadzone są środki zaliczki z KE, które posłużą do jak najszybszej refundacji wydatków poniesionych w ramach działania. Środki te są uzupełniane w miarę napływu środków refundacji z KE. Instytucja pośrednicząca przekazuje środki finansowe na rachunek projektodawców-beneficjentów. Według szacunków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) przepływ pieniędzy z KE do instytucji pośredniczącej trwa około pół roku.

W ramach ZPORR istnieje 17 rachunków programowych: jeden na poziomie instytucji zarządzającej, na którym są gromadzone środki na realizację Priorytetu IV „Pomoc techniczna” oraz po jednym rachunku na poziomie instytucji pośredniczącej (po jednym w każdym województwie), na którym są gromadzone środki na realizację Priorytetów I-III.

**Wykres 1. Schemat przepływów finansowych w ramach ZPORR**



Klasycznym systemem finansowania projektów z EFRR (Priorytety I i III ZPORR) jest systemem refundacji. Po podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu i rozpoczęciu realizacji projektu, beneficjent ponosi wydatki (ze środków własnych, lub pożyczonych z banku), a następnie wnioskuje o ich refundację w odpowiedniej części, wynikającej z zaakceptowanego montażu finansowego. W tym celu beneficjent wypełnia dokument pt. „Wniosek beneficjenta o płatność”, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, zgodnie z opracowaną przez instytucję zarządzającą ZPORR instrukcją. Na podstawie wniosku o płatność zrefundowane zostaną wyłącznie wydatki kwalifikowalne bezpośrednio dotyczące projektu, w odpowiedniej części, zgodnie z poziomem do-

finansowania przyjętym zarówno w programie (Uzupełnienie ZPORR) a także zawartym w umowie o dofinansowanie projektu.

W finansowaniu projektów z EFS w ramach Priorytetu II ZPORR został przyjęty system dotacyjny. W związku charakterem projektów, jakie będą realizowane w ramach Priorytetu II ZPORR, zastosowano tu odmienne rozwiązanie niż w przypadku projektów finansowanych z EFRR. Beneficjenci otrzymują pierwszą transzę środków (20% całości planowanego dofinansowania) ze środków krajowych jeszcze przed poniesieniem wydatków. Wymagane jest złożenie przez beneficjenta wniosku o pierwszą płatność. Powyższy procent może być modyfikowany przez instytucję wdrażającą. W miarę postępów realizacji projektu i ponoszenia wydatków, beneficjent rozlicza się z otrzymanej poprzednio kwoty i wnioskuje o kolejne kwoty na rzecz projektu. Aby otrzymać następną kwotę płatności, beneficjent musi rozliczyć się z co najmniej 80% poprzednio przekazanego dofinansowania.

Otrzymane przez beneficjenta środki służą do pokrycia kosztów kwalifikowalnych.

Beneficjenci składają wnioski o płatność (wraz z wymaganymi załącznikami), celem rozliczenia otrzymanych kwot i wnioskowania o kolejną transzę środków, zgodnie z harmonogramem płatności: a) do właściwej instytucji wdrażającej (lub instytucji, której samorząd województwa powierzył część zadań związanych z wdrażaniem ZPORR), b) nie częściej niż raz w miesiącu. Instytucja wdrażająca dokonuje weryfikacji formalnej, merytorycznej i finansowej wniosku o płatność, sprawdzając w szczególności kwalifikowalność przedstawionych wydatków.

## Zrealizowanie płatności z kont programowych na poziomie instytucji pośredniczących

Instytucja zarządzająca ZPORR otrzymała do chwili obecnej wnioski o płatność od instytucji pośredniczącej poświadczające dokonanie refundacji z kont programowych dla EFS za II i III kwartał 2005 r.

W II kwartale 2005 r. do instytucji zarządzającej wpłynęło 5 wniosków o płatność od instytucji pośredniczących w zakresie EFS. Kwoty refundacji z EFS ujęte we wnioskach przedstawiają się w sposób następujący:

**Tabela 1. Kwoty refundacji z EFS w II kwartale 2005 r. (w EUR)**

Województwo	Kwota refundacji
Kujawsko-pomorskie	593.673,01
Lubuskie	52.326,90
Opolskie	44.752,46
Podkarpackie	389.058,16
Wielkopolskie	87.190,70
Razem	1.167.001,23

Źródło: MRR

Instytucja zarządzająca w połowie września br. przekazała do instytucji płatniczej pierwszy wniosek o refundację z EFS na kwotę (za II kwartał 2005 r.) 1.167.001,23 euro. Instytucja płatnicza otrzymała z Komisji Europejskiej refundację z EFS w wysokości 1.162.284,01 euro ostatniego dnia października 2005 r. Różnica między kwotą wnioskowaną a kwotą przekazanej refundacji wynika z różnic kursowych. Powyższa różnica została pokryta przez instytucję płatniczą.

W III kwartale 2005 r. do instytucji zarządzającej wpłynęło 9 wniosków o płatność z EFS. Kwoty refundacji z EFS ujęte we wnioskach przedstawiają się w sposób następujący:

**Tabela 2. Kwoty refundacji z EFS w III kwartale 2005 r. (w EUR)**

Województwo	Kwota refundacji
Dolnośląskie	305 501,75
Kujawsko-pomorskie	510.122,18
Lubuskie	308.359,57
Opolskie	141.728,27
Podlaskie	45.050,06
Pomorskie	106.560,59
Śląskie	151.146,90
Warmińsko-mazurskie	110.360,99
Wielkopolskie	81.953,48
Razem	1.760.783,79

Źródło: MRR

Instytucja zarządzająca przekazała 23 listopada 2005 r. do instytucji płatniczej wniosek o refundację na kwotę 1.760.783,79 euro.

## Poziom zakontraktowania środków w ramach ZPORR

Instytucja zarządzająca ZPORR otrzymała do chwili obecnej wnioski o płatność od instytucji pośredniczącej poświadczające dokonanie refundacji z kont programowych dla EFRR za I, II i III kwartał 2005 r. W I kwartale 2005 r. 7 województw dokonało refundacji z kont programowych na rzecz beneficjentów. Kwoty refundacji z EFRR ujęte we wnioskach od instytucji pośredniczącej do instytucji zarządzającej przedstawiają się w sposób następujący:

**Tabela 3. Kwoty refundacji w I kwartale 2005 r.  
(w EUR)**

Województwo	Kwota refundacji
Kujawsko-pomorskie	636 294,24
Lubelskie	368 157,27
Lubuskie	87 392,88
Małopolskie	310 651,86
Podkarpackie	100 077,73
Podlaskie	229 459,03
Wielkopolskie	83 045,93
Razem	1.732.033,01

Zródło: MRR

Instytucja zarządzająca przekazała w połowie czerwca 2005 r. do instytucji płatniczej wniosek o refundację na kwotę: 1 732 033,01 euro.

W II kwartale 2005 r. 14 województw dokonało refundacji z kont programowych na rzecz beneficjentów. Kwoty refundacji z EFRR ujęte we wnioskach od instytucji pośredniczącej do instytucji zarządzającej przedstawiają się w sposób następujący:

**Tabela 4. Kwoty refundacji w II kwartale 2005 r.  
(w EUR)**

Województwo	Kwota refundacji
Lubelskie	1 174 730,18
Lubuskie	1 403 568,22
Łódzkie	919 168,09
Małopolskie	1 954 578,11
Mazowieckie	721 222,32
Opolskie	193 310,55
Podkarpackie	258 880,02
Podlaskie	578 148,39
Pomorskie	1 162 433,45
Śląskie	287 851,74
Świętokrzyskie	1 166 948,55
Warmińsko-mazurskie	706 350,50
Wielkopolskie	63 418,62
Zachodniopomorskie	829 514,28
Razem	13 804 781,15

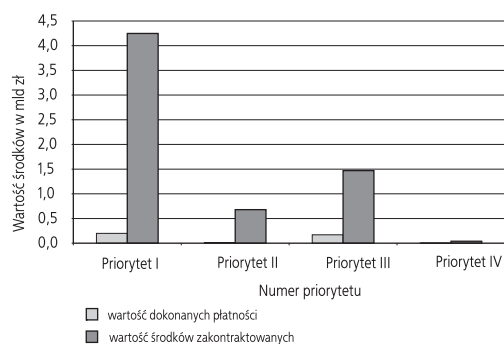
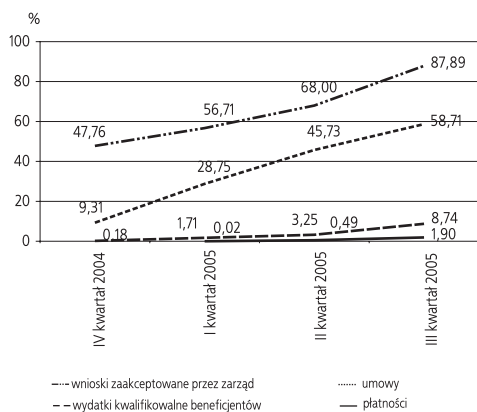
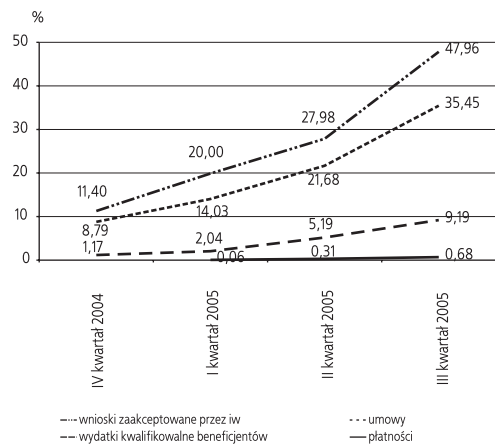
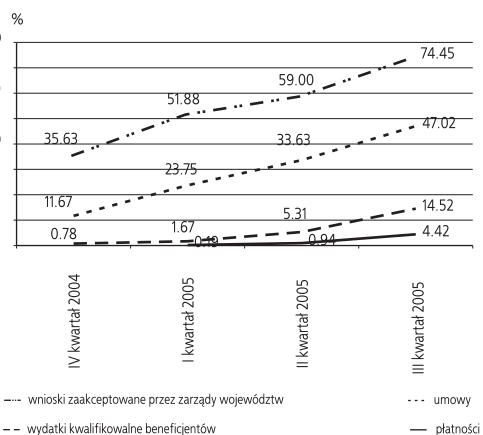
Zródło: MRR

W III kwartale 2005 r. 16 województw dokonało refundacji z kont programowych na rzecz beneficjentów. Kwoty refundacji z EFRR ujęte we wnioskach od instytucji pośredniczącej do instytucji zarządzającej przedstawiają się w sposób następujący:

**Tabela 5. Kwoty refundacji w II kwartale 2005 r.  
(w EUR)**

Województwo	Kwota refundacji
Dolnośląskie	4 557 321,77
Kujawsko-pomorskie	3 949 331,66
Lubelskie	2 676 462,07
Lubuskie	3 615 410,88
Łódzkie	1 890 098,69
Małopolskie	7 835 221,89
Mazowieckie	1 486 098,21
Opolskie	2 184 037,65
Podkarpackie	4 058 171,26
Podlaskie	4 137 729,59
Pomorskie	2 955 855,40
Śląskie	2 426 438,31
Świętokrzyskie	2 732 049,89
Warmińsko-mazurskie	2 515 219,63
Wielkopolskie	2 097 615,99
Zachodniopomorskie	3 720 849,96
Razem	48 837 912,85

Zródło: MRR

**Wykres 2. Środki zakontraktowane kontra płatności****Wykres 3. Wdrażanie Priorytetu I (według % alokacji)****Wykres 4. Wdrażanie Priorytetu II (według % alokacji)****Wykres 5. Wdrażanie Priorytetu III (według % alokacji)**

### Przyczyny niskiego poziomu płatności w ramach EFS

W opinii instytucji pośredniczących najważniejszą przyczyną jest niska jakość wniosków o płatność sporządzanych przez instytucje wdrażające oraz błędy popełniane przez beneficjentów w składanych wnioskach o płatność, które są powodem wydłużenia procedury ich oceny (w szczególności błędy formalne: brak wymaganych opisów na fakturach, błędy rachunkowe; brak pieczętek imiennych; brak podpisów osób upoważnionych, również błędy merytoryczne).

Instytucje pośredniczące uważają również, że ilość wniosków o płatność – złożonych przez instytucje wdrażające – jest zbyt mała, a procedura weryfikacji tych wniosków bardzo czasochłonna.

Instytucje pośredniczące skarżą się też na niezgodną z ich wskazówkami weryfikację wniosków przez instytucje wdrażające.

Instytucje pośredniczące uskarżają się na zbyt małe zasoby kadrowe do przeprowadzania weryfikacji wniosków o płatność w sposób ciągły, niepowodujący przestojów (osobnym problemem są wnioski o płatność końcową w ramach EFRR, które wymagają przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji projektu).

I wreszcie, zdaniem instytucji pośredniczących przyczyną niskiego poziomu płatności z kont programowych jest również niedziałający System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy (SIMIK).

Z kolei w ocenie instytucji wdrażających najważniejszą przyczyną niskiego poziomu płatności z kont programowych w ramach Priorytetu II ZPORR jest zbyt wolne poświadczanie wniosków przez instytucję pośredniczącą wynikające ze zbyt drobiazgowego i literalnego traktowania zapisów dokumentów programowych.

Jako następną przyczynę niskiego poziomu płatności wymieniają niejednoznaczne kryteria weryfikacji, bowiem zdarzają się częste przypadki, gdy do kolejnej, skorygowanej według zaleceń instytucji pośredniczącej, wersji wniosku zgłaszane są uwagi, których pierwotnie nie było.

Przeszkodą jest także zła jakość wniosków o płatność składanych przez beneficjentów; liczne błędy we wnioskach o płatność, pomimo organizowania przez instytucje wdrażające szkoleń.

Instytucje wdrażające narzekają na bardzo rozbudowane procedury wdrażania odnośnie dzia-

łania 2.2 – „Wyrównanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, ponieważ wymagają dużej liczby dokumentów.

Kwestionowane jest również relatywnie późne uruchamianie rezerwy celowej budżetu państwa, czyli na koniec pierwszego kwartału roku budżetowego.

# Z e s z y t y B R E - C A S E

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiar a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów  
Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?

# Z e s z y t y B R E - C A S E

- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?
- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 60 (nie ukazał się)
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa
- 73 Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
- 74 Problem inwestycji zagranicznych funduszu emerytalnym
- 75 Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
- 76 Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 77 Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
- 78 Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
- 79 Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
- 80 Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
- 81 Absorpcja funduszy strukturalnych