



# Stan wykorzystania funduszy europejskich *V raport*

dr Jerzy Kwieciński  
Natalia Wojciechowska

Warszawa, 18 października 2011 r.

Raport dostępny jest również w Internecie: [www.bcc.org.pl](http://www.bcc.org.pl)

**Spis treści:**

<b>Streszczenie.....</b>	<b>3</b>
<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2015 .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 .....</b>	
a) <b>Fundusze strukturalne.....</b>	
b) <b>Fundusz Spójności.....</b>	
<b>3. Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013.....</b>	<b>17</b>
<b>4. Wykorzystanie funduszy europejskich w regionalnych programach operacyjnych....</b>	<b>32</b>
<b>5. Najbardziej zagrożone obszary wsparcia z punktu widzenia wykorzystania funduszy europejskich.....</b>	<b>37</b>
<b>6. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy.....</b>	<b>40</b>
a) <b>Bariery instytucjonalne.....</b>	
b) <b>Bariery prawne i proceduralne.....</b>	
c) <b>Bariery finansowe.....</b>	
d) <b>Bariery rynkowe.....</b>	
e) <b>Bariery ze strony beneficjentów.....</b>	
<b>7. Fundusze europejskie na politykę spójności po 2013 roku.....</b>	<b>50</b>
<b>Wnioski .....</b>	<b>60</b>
<b>Rekomendacje .....</b>	<b>61</b>

## Streszczenie

Mija półmetek realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 w ramach której mamy do dyspozycji prawie 68 miliardów z Unii Europejskiej. W sumie ze środkami krajowymi na cele rozwojowe przeznaczamy ponad 110 miliardów euro. To największy program modernizacyjny Polski od dobrych paru wieków i stanowi olbrzymią szansę rozwojową. Nie możemy sobie pozwolić jego niewłaściwe lub niepełne zrealizowanie przy wykorzystaniu funduszy europejskich. Fundusze europejskie pomagają nam przeciwdziałać spowolnieniu gospodarczemu. Dlatego bardzo ważne jest stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich. Ponadto rozpoczęła się debata nad nową polityką spójności po 2013 roku.

Analiza problemów i zaproponowane w niniejszym raporcie rekomendacje odzwierciedlają to, na jakim etapie realizacji polityki spójności znajduje się Polska. **Obecnie już dwie trzecie wszystkich pieniędzy unijnych przeznaczonych na lata 2007 – 2013 zostały zagospodarowane w postaci umówi z beneficjentami, a jedna czwarta została objęta wydatkami.** Faktycznie dostępna pula wolnych pieniędzy, zwłaszcza dla przedsiębiorców, jest już bardzo mała: przedstawiona statystyka nie uwzględnia tego, że obecnie trwa oczekiwanie na rozstrzygnięcie wielu konkursów lub na podpisanie umów z zakwalifikowanymi wnioskodawcami. Programy operacyjne weszły w fazę pełnej realizacji.

**Z zadowoleniem odnotowujemy, że szereg rekomendacji zaproponowanych we wcześniejszych raportach Business Centre Club spotkała się z pozytywnym odzewem administracji centralnej i samorządowej,** 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 nam 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. Tym razem raport szczególnie koncentruje się na obszarach najbardziej zagrożonych i na propozycji nowej polityki spójności po 2013 roku.

**Z punktu widzenia ilościowego i jakościowego wykorzystanie funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 to bardzo duży sukces Polski. Wdrażanie Funduszu Spójności z lat 2000-2006 było trudniejsze niż realizacja projektów w ramach funduszy strukturalnych.**

**Po widocznej mobilizacji i dużym przyspieszeniu w kontraktacji funduszy strukturalnych w ubiegłym roku, obecny rok przyniósł wyraźne spowolnienie tempa kontraktacji.** Na koniec sierpnia tego roku wartość umów o dofinansowanie (w części unijnej) wynosiła **174,6 mld zł**, co stanowi **64,3 proc. dostępnej alokacji**. Oznacza to, że przez osiem miesięcy 2011 roku poziom kontraktacji zwiększył się tylko o 8 punktów procentowych, podczas gdy w tym samym okresie ubiegłego roku ten przyrost nowych umów wyniósł ponad 19 punktów procentowych. Przyrost kontraktacji w tym roku był szczególnie wolniejszy w porównaniu do drugiej połowy zeszłego roku. Natomiast lepiej radziliśmy sobie w wydatkowaniu. Wartość wydatków w części z UE we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów do końca sierpnia tego roku to **66,3 mld zł**, czyli **24,4 proc. dostępnej alokacji** (rok wcześniej - **11,4 proc.**). W ciągu tego roku poziom wydatków zwiększył się o 7,7 punktu procentowego, a w tym samym okresie 2010 roku – o 5,5 punktu procentowego. Natomiast wydatkowanie w tym roku było także wolniejsze w porównaniu do drugiej połowy zeszłego roku.

**Już się wydawało, że „samolot z funduszami unijnymi nabrał już właściwej prędkości i wysokości lotu i że już doleci do celu”. Okazuje się jednak, że „samolot przestał nabierać wysokości lotu, a prędkość jest nadal za niska”. W tej sytuacji „samolot może nie dolecieć do celu”. Nie możemy przespać tego momentu, bo możemy mieć problemy z pełnym wykorzystaniem funduszy europejskich.**

Generalnie możemy powiedzieć, że po trudnych początkach w 2008 i I połowie 2009 roku, które spotkały się również i z naszą krytyką we wcześniejszych raportach, realizacja polskiej polityki spójności nabrała tempa. **Na obecną chwilę nie ma krytycznych zagrożeń jeśli**

chodzi o niewykorzystanie pieniędzy unijnych, ale trzeba być czujnym na wszelkiego rodzaju „zatarcia” systemu wdrażania funduszy (który obserwujemy w pierwszych miesiącach tego roku) i znacznie więcej uwagi poświęcać stronie jakościowej a nie tylko ilościowej wykorzystywania funduszy europejskich.

Jeżeli więc weźmiemy pod uwagę ostatnie 25 miesięcy, od początku sierpnia 2009 roku do końca sierpnia tego roku to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wyniosła w tym okresie 8,1 mld zł, w tym dofinansowanie z funduszy unijnych wynosiło 5,6 mld zł, a wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 3,4 mld zł, w tym w części z UE 2,4 mld zł. Analiza ta pokazuje, że średnio miesięcznie za ostatnie 25 miesięcy kontraktujemy około 2 proc., a wydatkujemy około 0,9 proc. funduszy unijnych na lata 2007-2013. Jeśli średnie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych z ostatnich 25 miesięcy będzie utrzymane w przyszłości w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w marcu 2013 roku, a wydatkowanie dopiero w grudniu 2018 roku.

Z kolei w bieżącym roku w okresie od stycznia do lipca poziom kontraktacji znacząco się obniżył: średnia miesięczna wartość zawieranych umów wyniosła (w części UE) tylko 2,5 mld zł. Średni miesięczny poziom wartości wydatków (w części UE) wynosił 2,4 mld zł. Przy takim średnim poziomie kontraktacji podpisywanie umów zakończylibyśmy dopiero w lutym 2015 roku.

Teraz głównym priorytetem od strony ilościowej wykorzystania funduszy unijnych powinno się stać wydatkowanie, które wymaga bardziej zdecydowanego przyspieszenia. Podpisywanie umów z beneficjentami wymaga dokończenia. Wydaliśmy 38 proc. z zakontraktowanych środków unijnych. Jeżeli założymy, że fundusze unijne powinniśmy w zdecydowanej większości wydać do końca 2014 roku, to oznacza, że średnio miesięcznie powinniśmy wydawać 5 mld złotych, a miesięczna kontraktacja powinna również wynosić przynajmniej 5 mld złotych pieniędzy unijnych, czyli 2-krotnie więcej niż średnio miesięcznie w tym roku. Zakończenie wydatkowania w 2014 roku pozwoliłoby nam na uniknięcie bardzo kłopotliwego nakładania się realizacji dwóch perspektyw finansowych w

obszarze wydatkowania. Może w drugiej połowie roku wydatki ruszą, bo zazwyczaj druga połowa roku jest lepsza w wydatkowaniu niż pierwsza.

**Najbardziej zaawansowany w realizacji programów krajowych pod względem kontraktacji jest PO Innowacyjna Gospodarka z podpisanymi umowami na 70 proc. dostępnej alokacji. Tuż za Innowacyjną Gospodarką jest PO Kapitał Ludzki z 65 proc. podpisanych umów. Już tylko nieznacznie od wszystkich pozostałych programów krajowych odbiega PO Infrastruktura i Środowisko z 57 proc. zakontraktowanych środków. Należy docenić zdecydowany postęp w tym programie w ciągu ostatniego roku, bo rok temu podpisane umowy stanowiły tylko 34 procent alokacji. Trzeba też pamiętać, że zdecydowana większość dużych projektów infrastrukturalnych jest skumulowana w tym programie, a przygotowanie i uruchomienie tych projektów nie jest łatwe. PO Pomoc Techniczna ma podpisane umowy na 59 proc., a PO Rozwój Polski Wschodniej na 62 proc. alokacji. **Różnice między programami wyraźnie się zmniejszyły.****

**Pod względem wydatków spośród programów krajowych najlepiej sobie radzą PO Kapitał Ludzki i PO Pomoc Techniczna, które wykazały wydatki we wnioskach o płatność odpowiednio na wysokości 36 i 35 proc. dostępnych alokacji. Najwolniejszy pod względem wydatkowania jest PO Infrastruktura i Środowisko z wydatkami kwalifikowanymi we wnioskach na 15 proc. dostępnej alokacji. PO Rozwój Polski Wschodniej wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 24 proc. a PO Innowacyjna Gospodarka na poziomie 21 proc. **W stosunku do sytuacji przed rokiem największego postępu w wydatkowaniu dokonały PO Infrastruktura i Środowisko i PO Innowacyjna Gospodarka, których wydatki wtedy wynosiły odpowiednio 6 i 8 proc. Natomiast kwotowo największą wartość podpisanych umów spośród programów krajowych mamy zdecydowanie w PO Infrastruktura i Środowisko, 65 mld zł, i także najwięcej wydatków 17 mld zł.****

Analiza wskaźników realizacji celów strategicznych NSS pokazuje, że **największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów będą dotyczyć celu strategicznego nr 4 (Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług). Wskaźniki**

obrazujące jego realizację – poziom nakładów na działalność B+R (0,68% PKB w 2010 wobec 1,5% oczekiwanych w 2013 roku), nakłady przedsiębiorstw przemysłowych na działalność innowacyjną (29,6% przedsiębiorstw w 2009 roku wobec 60% oczekiwanych w 2013 roku) oraz liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (12,8% w 2009 roku wobec oczekiwanych 23% w 2013 roku) – pozostają dalekie od wartości docelowych przewidzianych do osiągnięcia w 2013 r. Podobna sytuacja dotyczy celu strategicznego nr 3 (Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności). Do końca 2010 r. łączna długość autostrad (859 km w 2010 roku wobec oczekiwanych 1754 km w 2013 roku) i dróg ekspresowych (670 km w 2010 roku wobec oczekiwanych 2555 km w 2013 roku) nie osiągnęły połowy wartości wskaźników docelowych. Jeśli chodzi o udział osób w wieku 15–64 lata uczących się bądź doksztalających to osiągnięty w 2010 poziom o niewiele ponad połowę przekracza udział docelowy (5,3% w 2010 roku wobec oczekiwanych 10% w 2013 roku).

Wg danych KE na dzień 5 lipca 2011 roku, jeśli odniesiemy wypłacone Polsce środki unijne, zarówno zaliczki jak i refundacje poniesionych wydatków, do dostępnej alokacji dla Polski, to w tym porównaniu byliśmy na 9 miejscu spośród wszystkich 27 krajów członkowskich. Biorąc pod uwagę fakt, że dysponujemy największymi środkami unijnymi spośród wszystkich krajów członkowskich, to jest to zupełnie przyzwoite miejsce. **Bardziej obiektywne jest porównanie pomiędzy poszczególnymi krajami wypłaconych wyłącznie refundacji poniesionych wydatków.** Są to faktycznie już wykorzystane środki. W tym porównaniu Polska lokowała się na dobrym 10-tym miejscu na 27 krajów członkowskich. Na 11 krajów, które mają dwucyfrowe alokacje, Polska była na 3-cim miejscu za Niemcami i Portugalią, zarówno jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie wypłacone środki jak i same refundacje. To potwierdza, że stosunkowo nieźle sobie radzimy z ilościowym wykorzystaniem pieniędzy unijnych. Niestety wg danych Komisji Europejskiej na dzień 8 września i na dzień 26 września tego roku byliśmy już na 13 miejscu na 27 krajów członkowskich. Oznacza to, że **spadliśmy z 9 na 13 miejsce**. Ponadto w wykorzystaniu Funduszu Spójności piastujemy 11 miejsce na 15 krajów członkowskich na dzień 26 września.

Regiony dalej wydają pieniądze unijne szybciej niż administracja centralna, choć ich przewaga nie jest już tak zdecydowana jak rok temu. Regionalne programy operacyjne mają 24-procentowy udział w ogólnej alokacji funduszy unijnych dla Polski, ale ich udział w wartości podpisanych umów wynosi obecnie 29 proc. (rok wcześniej było to także 29 proc.), a w wydatkowaniu 36 proc. (rok wcześniej było to 39 proc.). Te fakty potwierdzają słuszność przyjętego podejścia w tej perspektywie finansowej, polegającego na znaczącej decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi na lata 2007-2013 i wskazują, że taki też powinien być kierunek działań w kolejnej perspektywie finansowej.

W regionalnych programów operacyjnych, do końca sierpnia tego roku, **zakończono już prawie ¾ dostępnych funduszy**. Od ubiegłego roku bez zmian pozostaje skład liderów w kontraktowaniu środków: w pierwszej trójce są województwa opolskie, pomorskie i wielkopolskie (gdzie zakończono ponad 90 proc. dostępnych budżetów), za nimi znajdują się woj. lubuskie i małopolskie. Jednocześnie w ciągu ostatniego 1,5 roku dysproporcje w tempie kontraktowania i wydatkowania funduszy między poszczególnymi województwami stale się zmniejszały. Najlepiej świadczy o tym fakt, że na koniec ubiegłego roku wszystkie województwa (choć w różnych proporcjach) zostały nagrodzone dodatkowymi pieniędzmi z krajowej rezerwy wykonania (w sumie rozdzielono 512 mln euro). **Jak wskazuje analiza wybranych wskaźników rzeczowych realizacji RPO, bezpośrednie wsparcie dla firm ma bardzo zaawansowany stan realizacji, podczas gdy duże inwestycje liniowe jak budowa i modernizacja kanalizacji czy budowa sieci Internetu szerokopasmowego pozostają daleko w tyle.**

Stałym problemem jest realizacja dużych inwestycji publicznych w sektorze transportowym (szczególnie w transporcie kolejowym), a także w energetyce i społeczeństwie informacyjnego. Najwięcej tego typu projektów jest finansowanych z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. W ciągu ostatnich 12 miesięcy nastąpiło przyspieszenie w ich realizacji. **O ile na koniec lipca 2010 roku poziom kontraktacji dla sektora transportu w PO liŚ wynosił 29 proc., obecnie jest to już 64 proc. alokacji, przy średniej dla całego programu wynoszącej 57 proc.** (wg danych podanych przez Ministerstwo

Rozwoju Regionalnego 22 września br. z okazji podpisania umowy o dofinansowanie budowy II linii metra w Warszawie). **Wysoki wskaźnik kontraktacji to zasługa przede wszystkim projektów drogowych, w których podpisane umowy stanowią już 86 proc. dostępnego budżetu (podpisano w sumie 80 umów, które przewidują 40 mld zł dofinansowania ze środków unijnych). Natomiast poziom kontraktacji w projektach kolejowych wykorzystuje dostępną alokację tylko w 35 proc., a wydatkowanie jest na znikomym poziomie.** Na koniec lipca podpisanych było 14 umów na projekty kolejowe o łącznej kwocie dofinansowania z części UE w wysokości 6,7 mld zł. Rok wcześniej było zawartych 7 umów na kwotę dotacji 3 mld zł. W związku z dużym ryzykiem niewykorzystania wszystkich środków unijnych na inwestycje kolejowe, rząd polski wystąpił w czerwcu do KE o przesunięcie 1,2 mld euro z kolei na transport drogowy. Wypowiedzi przedstawicieli KE wskazują na brak aprobaty ze strony KE dla takiego przesunięcia. **Jeśli nie będzie zgody ze strony KE na przesunięcie z kolei na drogi albo jeśli się nie uda przedstawić i uzgodnić finansowania zastępczych projektów kolejowych to musimy się liczyć z poważną stratą pieniędzy unijnych. Nie jest to dobry prognostyk przed przyszłą perspektywą finansową, bo już wiemy, że głównym beneficjentem funduszy unijnych w transporcie powinien zostać transport kolejowy.**

**W sektorze energetyki projekty finansowane z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” mają zawarte umowy o dofinansowanie, które wykorzystują 45 proc. alokacji. Poziom wydatków we wnioskach o płatność wynosi niecałe 5 proc. Są to najniższe wskaźniki (zarówno kontraktacji jak i wydatkowania) spośród wszystkich sektorów dofinansowywanych w ramach PO IiŚ.**

**Poważny problem stanowią projekty duże o wartości powyżej 50 mln euro. Wg danych Komisji Europejskiej na dzień 8 września, z 264 dużych projektów, które wymagają zatwierdzenia przez KE, Komisja otrzymała 102 projekty (39 proc. projektów do zgłoszenia). A spośród tych zgłoszonych projektów 45 zostało zatwierdzonych przez KE (17 proc.).**

Zaangażowanie naszego krajowego wkładu w podpisywane umowy jest średnio na poziomie 30 proc., z czego bardzo zdecydowana większość pochodzi z sektora finansów publicznych. Jeśli trend związany z naszym wkładem krajowym się utrzyma to oznacza to, że **w najbliższych latach będziemy musieli jako wkład krajowy do programów unijnych dołożyć z sektora finansów publicznych w sumie ponad 80 mld złotych.** Musimy także zapewnić płynność w wypłacie środków unijnych dla beneficjentów zanim zostaną one zrefundowane przez KE, a to oznacza korzystanie ze środków budżetowych, chociaż nie wpływa na poziom deficytu budżetowego. Głównym beneficjentem funduszy unijnych są samorzady i aby zapewnić sobie wkład krajowy, zadłużają się.

Obecne osłabienie złotówki powoduje, że mamy znacznie więcej środków unijnych w złotych. Dopiero wydaliśmy ¼ unijnych pieniędzy, a **największe wydatki będą w kolejnych latach. O ile złoty się nie umocni będziemy mieli więcej unijnych złotych.**

**Obecnie wielkim wyzwaniem jest wynegocjowanie dla Polski i dla Unii Europejskiej jak najlepszego budżetu i nowej polityki spójności na lata 2014-2020. Mamy szanse na 80 mld euro. Mało prawdopodobne jest zakończenie negocjacji do końca przyszłego roku.**

**Domagamy się uproszczenia ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów.** 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 w większym stopniu korzystają duże i średnie podmioty, a nie ci najmniejsi, na których często najbardziej nam zależy.**

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, procedury ubiegania się o fundusze i realizacja projektów unijnych, finanse publiczne, potencjał**

## **beneficjentów dla realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz spowolnienie gospodarcze i światowy kryzys gospodarczy.**

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 2012 – IV kwartał 2011 roku,
- Przygotowanie na 2012 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i wydatkowania**, zakładającego osiągnięcie kontraktacji na poziomie **92 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 257 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **50 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 140 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2011 roku.

### **2) Koordynacja**

- **Dalsze wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie krajowym i z zarządami województw; termin realizacji – IV kwartał 2011 roku.

### **3) System instytucjonalny**

- **Wprowadzenie systemów motywacyjnych w systemie wynagrodzeń dla administracji**, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2012 roku.
- **Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorządy**; termin realizacji – I kwartał 2012 roku.
- **Zwiększenie liczby urzędników odpowiadających za prowadzenie i rozliczanie projektów** poprzez przesunięcie ich z mniej pilnych innych zadań – IV kwartał 2011 roku.

**4) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji**

- **Uproszczanie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego;** termin realizacji – II kwartał 2012 roku,
- **Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich** na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – I kwartał 2011 roku,
- **Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty** wsparcia i realizujących małe projekty, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – I kwartał 2011 roku,
- **Ścisłe monitorowanie indywidualnych projektów kluczowych,** zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – I kwartał 2012 roku,
- **Wystąpienie do KE i uzgodnienie z innymi krajami członkowskimi zmiany zasady N+2 na N+3;** termin realizacji – I kwartał 2012 roku.

**5) Finanse publiczne**

- **Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych** – II kwartał 2012 roku.

**6) 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.

**7) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy**

- **Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń** dla firm na kredyty i pożyczki, w tym na projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2012 roku.

## Wprowadzenie

Piąty raport Business Centre Club już po raz kolejny analizuje stan wykorzystania funduszy europejskich przez Polskę w okresie do sierpnia 2011 roku. Wzorem poprzednich publikacji z tego cyklu raport przedstawia, oprócz analizy ilościowej i jakościowej, diagnozę najważniejszych problemów utrudniających skuteczne wdrażanie programów finansowanych z funduszy unijnych oraz rekomenduje sposoby ich rozwiązania. Ponadto, prezentuje też sektorowe spojrzenie na wydatkowanie unijnych środków, tzn. wskazuje tematyczne obszary, gdzie powstają największe opóźnienia w realizacji działań. W związku z półmetkiem perspektywy finansowej 2007 – 2013, raport dokonuje także próby ogólnego podsumowania polityki zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce. Na koniec, raport porusza także kwestię polityki spójności po 2013 roku.

Fundusze Europejskie stanowią jeden z kluczowych czynników modernizacji i wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i do dokonania w najbliższych kilkunastu latach znaczącego skoku w poziomie jakości życia naszych obywateli. **Fundusze są również jednym z głównych instrumentów przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu i tę rolę doskonale spełniają.** Jednocześnie już teraz widać, że Europa nieprędko wyjdzie z recesji, która weszła obecnie w jej drugą fazę, objawiającą się przede wszystkim kryzysem finansów publicznych. To stawia kolejne wyzwania przed rządem w zakresie planowania wydatków i efektywnego zarządzania funduszami unijnymi.

**Jest wartym odnotowania fakt, że szereg rekomendacji proponowanych w naszych raportach spotyka się z pozytywną reakcją ze strony administracji centralnej i samorządów.** Stanowi to element dialogu społecznego organizacji przedsiębiorców z administracją publiczną. Naszą intencją jest, aby analiza aktualnych barier w wykorzystaniu funduszy europejskich, przedstawione wnioski i rekomendacje były 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 nam 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 największy wpływ ograniczający dobre 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 wysokiego i efektywnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności.

1. **Analiza stanu wykorzystania funduszy na lata 2007-2015**
  
  2. **Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006**
- a) **Fundusze strukturalne**

Okres kwalifikowalności dla programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych w poprzedniej perspektywie finansowej zakończył się 31 grudnia 2009 roku. Do tego czasu wypłacono beneficjentom 35 mld zł dofinansowania, co odpowiada 107 proc. alokacji dla Polski. Taki wynik jest częściowo efektem zmian kursu walutowego w ciągu całego okresu realizacji, ale przede wszystkim wynikiem zastosowania mechanizmu nadkontraktacji, który pozwolił na pełne zagospodarowanie środków europejskich. **Z punktu widzenia ilościowego i jakościowego wykorzystanie funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 to bardzo duży sukces Polski.**

- b) **Fundusz Spójności**

Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, do końca lipca 2011 roku, strona polska przekazała Komisji Europejskiej wnioski o płatność na łączną kwotę 5,5 miliarda euro, co stanowi ponad 97 proc. alokacji dostępnej na lata 2000-2006 (w sumie 5,6 miliarda euro). Całkowita kwota płatności przekazanych z KE do końca lipca 2011 roku wyniosła 4,7 miliarda euro, tj. 84,2 proc. dostępnej alokacji. Jak dotąd lepiej sobie radziliśmy z projektami transportowymi niż środowiskowymi, obecnie jednak w obu sektorach poziom wnioskowania o płatność jak i refundacji jest wyrównany.

**Projekty finansowane z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2000-2006 mogą być jeszcze realizowane nawet do końca 2012 roku.** Wprawdzie okres kwalifikowalności

wydatków w projektach finansowanych z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy trwa oficjalnie do końca 2010 roku, ale w przypadku konkretnych i uzasadnionych projektów, zatwierdzonych po 1 stycznia 2004 roku, Komisja Europejska może zgodzić się na przedłużenie tego okresu do końca grudnia 2011 roku, a w przypadku projektów nie mniejszych niż 100 mln euro może ten okres wydłużyć nawet do 2012 roku. Jeśli po tym okresie pojawią się jeszcze jakieś koszty w ramach tych projektów to będą musiały być pokryte ze środków krajowych.

Z przedstawionych danych wynika, że choć **wdrażanie Funduszu Spójności było trudniejsze niż realizacja projektów w ramach funduszy strukturalnych, to jednak nie ma zagrożenia, że środki te nie zostaną wykorzystane na czas.**

**Tabela I. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2000-2006 (stan na koniec lipca 2011 roku)**

<b>5,6 mld euro</b>	<b>Tyle środków z Funduszu Spójności Polska otrzymała na lata 2000-2006</b>
<b>5,5 mld euro (97,1 proc.)</b>	<b>Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do UE (w nawiasie procent alokacji dostępnej na lata 2000 – 2006)</b>
<b>4,7 mld euro (84,2 proc.)</b>	<b>Całkowita kwota płatności przekazanych z KE (w nawiasie procent dostępnej alokacji)</b>

**W ciągu minionego roku (od początku lipca 2010 roku do lipca 2011 roku) wydaliśmy 0,7 miliarda euro z Funduszu Spójności w ramach perspektywy 2000-2006, a do wydania mamy jeszcze tylko 0,1 miliarda euro.** Przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków powinno nam pozwolić na pełne wykorzystanie środków Funduszu Spójności w około 100 projektach.

Tabela II. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2000-2006 (stan na koniec lipca 2010 roku)

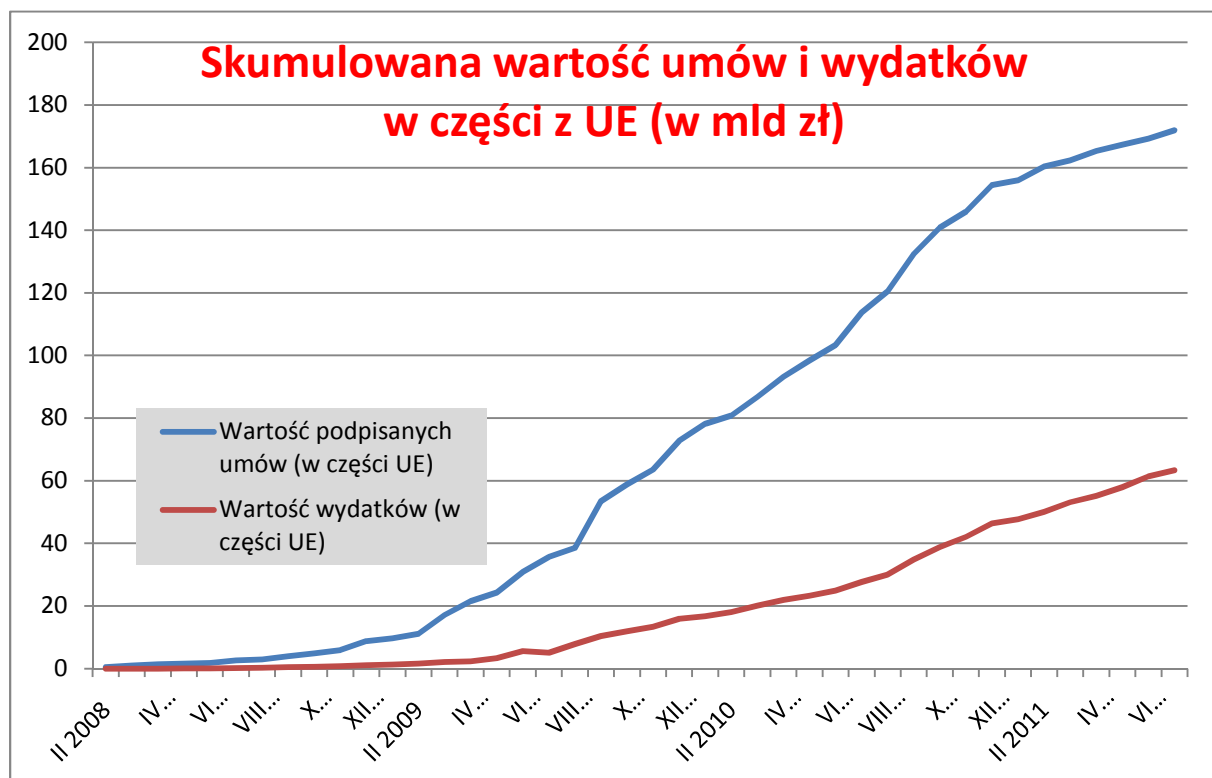
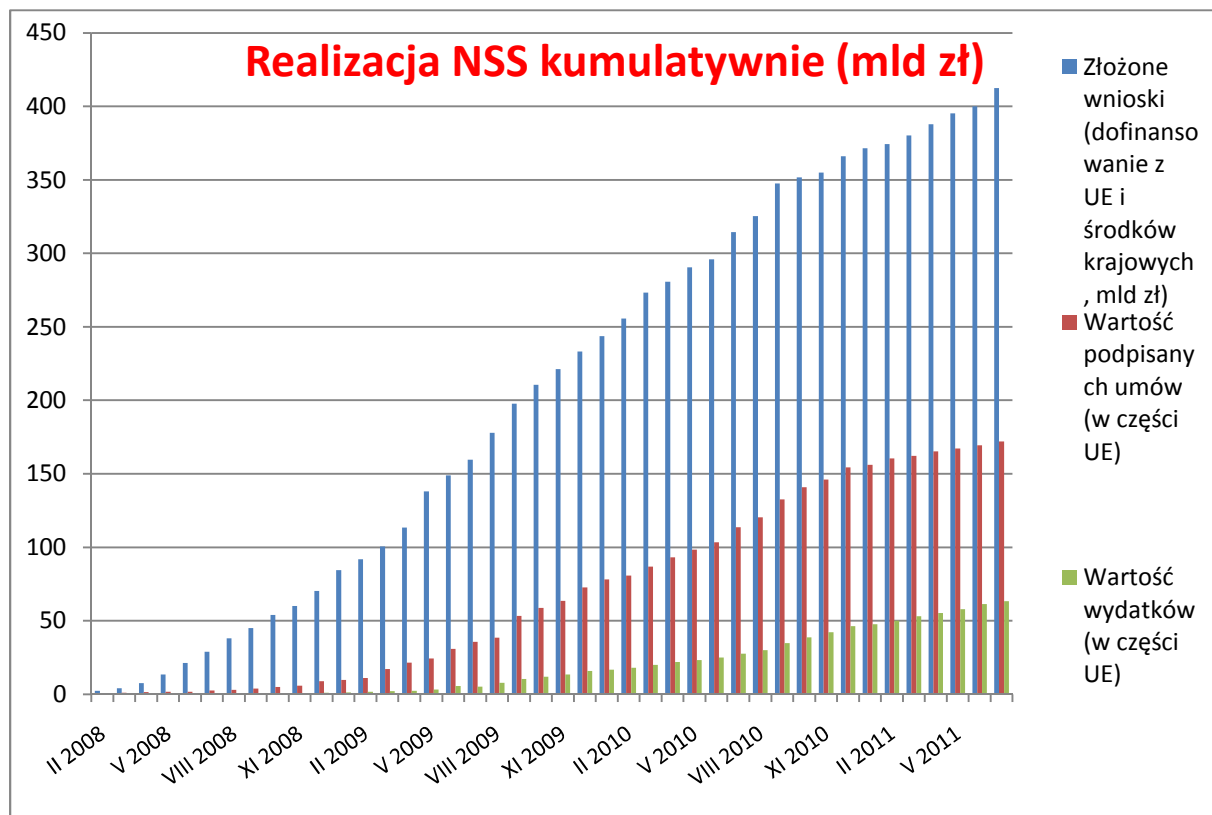
4,8 mld euro (85 proc.)	Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do UE (w nawiasie procent alokacji dostępnej na lata 2000 – 2006)
4,5 mld euro (81 proc.)	Całkowita kwota płatności przekazanych z KE (w nawiasie procent dostępnej alokacji)

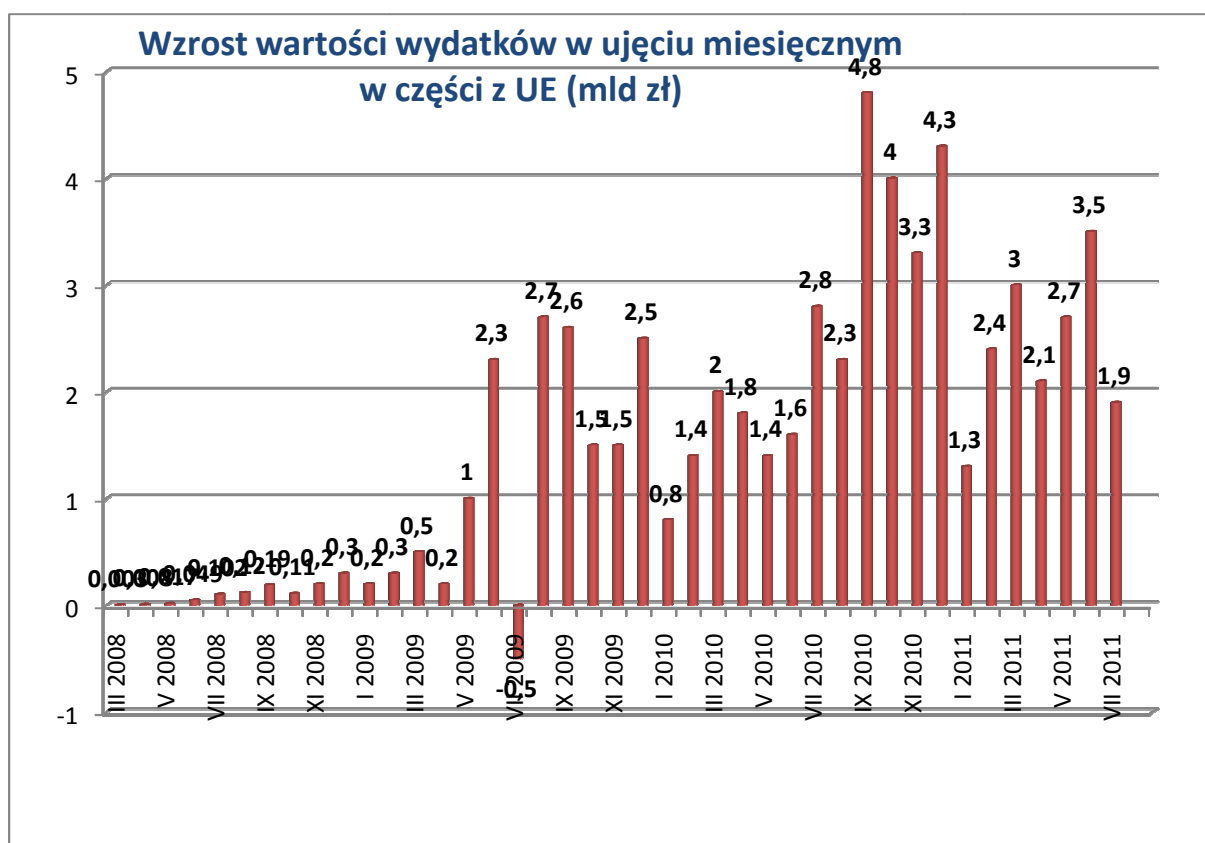
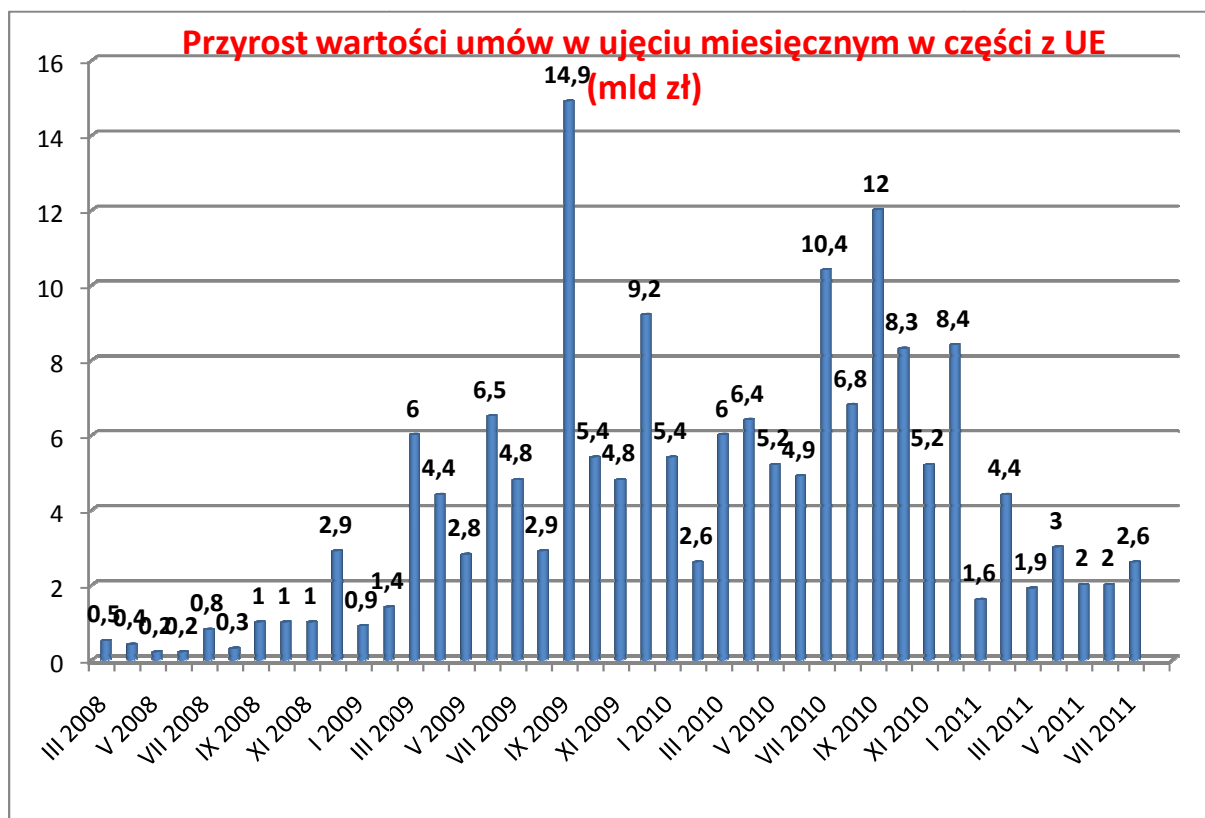
### 3. Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013

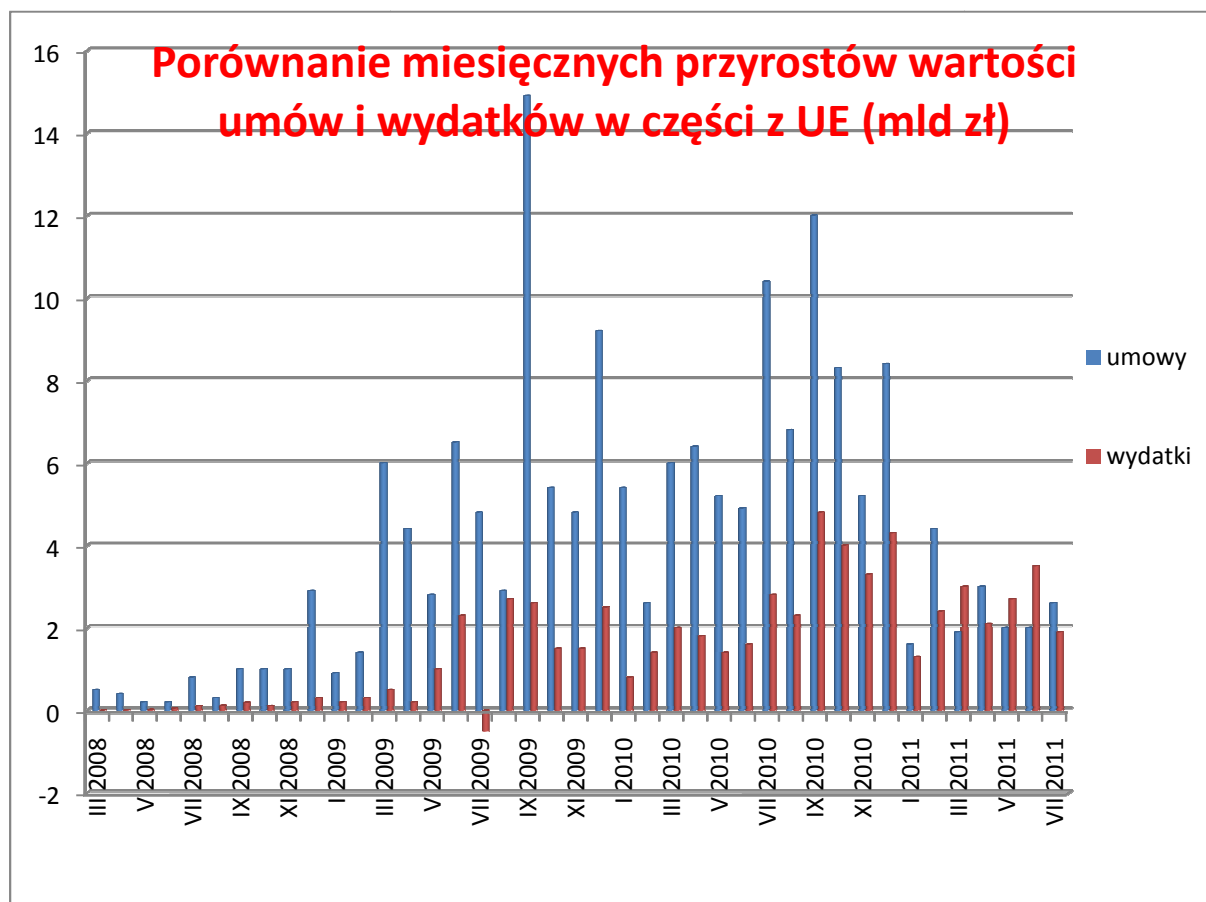
Po widocznej mobilizacji i dużym przyspieszeniu w kontraktacji funduszy strukturalnych w ubiegłym roku, obecny rok przyniósł wyraźne spowolnienie tego tempa. Wg danych MRRR, na koniec sierpnia tego roku wartość umów o dofinansowanie (z części unijnej) wynosiła **174,6 mld zł**, co stanowi **62,4 proc. dostępnej alokacji**. Oznacza to, że przez osiem miesięcy 2011 roku poziom kontraktacji zwiększył się tylko o 8 punktów procentowych, podczas gdy w tym samym okresie ubiegłego roku ten przyrost wyniósł ponad 19 punktów procentowych. Przyrost kontraktacji w tym roku był szczególnie wolniejszy niż w drugiej połowie zeszłego roku.

Natomiast lepiej radziliśmy sobie w wydatkowaniu. Wartość wydatków w części z UE we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów do końca sierpnia to **66,3 mld zł**, czyli **23,7 proc. dostępnej alokacji** (rok wcześniej - **11,4 proc.**). W ciągu tego roku poziom wydatków zwiększył się o 7,7 punktu procentowego, a w tym samym okresie 2010 roku – o

5,5 punktu procentowego. Natomiast wydatkowanie w tym roku było wyraźnie wolniejsze niż w drugiej połowie zeszłego roku.







Generalnie możemy powiedzieć, że po trudnych początkach, które spotkały się również i z naszą krytyką we wcześniejszych raportach, realizacja polskiej polityki spójności nabrała tempa. **Na obecną chwilę nie ma krytycznych zagrożeń jeśli chodzi o niewykorzystanie pieniędzy unijnych, ale trzeba być czujnym na wszelkiego rodzaju „zatarcia” systemu wdrażania funduszy i znacznie więcej uwagi poświęcać stronie jakościowej a nie tylko ilościowej wykorzystywania funduszy europejskich.**

W poprzednich raportach podkreślaliśmy, że zdecydowaną większość funduszy powinniśmy zakontraktować do końca 2012 roku i wskazywaliśmy, że przy takim założeniu średnio miesięcznie powinniśmy podpisywać umowy o dofinansowanie ze środków unijnych na sporo powyżej 5 miliardów złotych z funduszy unijnych. Zaś w przypadku wydatkowania, biorąc pod uwagę czas pozostały wtedy do wykorzystania funduszy europejskich na lata

2007-2013, wskazywaliśmy wtedy, że w każdym miesiącu powinniśmy średnio wydawać ponad 3 miliardy złotych funduszy unijnych.

Jeśli założymy, że początek faktycznej realizacji programów operacyjnej to styczeń 2008 roku<sup>1</sup>, to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wynosiła prawie 5,8 mld zł, w tym z dofinansowania z funduszy unijnych pochodziło ponad 3,9 mld zł, a wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 2,1 mld zł, w tym w części z UE 1,5 mld zł. Wyniki te są niższe od naszych założeń i gdyby takie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych było utrzymywane w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w październiku 2013 roku, a wydatkowanie dopiero w czerwcu 2023 roku.

Ale jak pokazaliśmy w poprzednim raporcie z września 2010 roku, kontraktowanie funduszy wyraźnie ruszyło z miejsca w marcu 2009 a wydatkowanie w maju 2009 roku. Dlatego zdecydowanie bardziej właściwe jest uwzględnienie ostatnich 2 lat. **Jeżeli więc weźmiemy pod uwagę ostatnie 25 miesięcy, od początku sierpnia 2009 roku do końca sierpnia tego roku to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wyniosła w tym okresie 8,1 mld zł, w tym dofinansowanie z funduszy unijnych wynosiło 5,6 mld zł, a wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 3,4 mld zł, w tym w części z UE 2,4 mld zł. Analiza ta pokazuje, że średnio miesięcznie za ostatnie 25 miesięcy kontraktujemy około 2 proc., a wydatkujemy około 0,9 proc. funduszy unijnych na lata 2007-2013.** Jeśli średnie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych z ostatnich 25 miesięcy będzie utrzymane w przyszłości w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w marcu 2013 roku, a wydatkowanie dopiero w grudniu 2018 roku.

---

<sup>1</sup> Jest to pewne uproszczenie, ponieważ pierwszy program operacyjny Pomoc Techniczna został zatwierdzony przez KE w czerwcu 2007 roku i od razu zaczął wydawać pieniądze, Program Kapitał Ludzki i pierwsze regionalne programy operacyjne zostały podpisane przez KE we wrześniu, pierwszy konkurs został ogłoszony w województwie podkarpackim 17 września 2007 roku, zaś ostatnie programy: Program Infrastruktura i Środowisko i Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego zostały podpisane w grudniu 2007 roku. Natomiast uproszczenie jest o tyle uzasadnione, że Polska w tej perspektywie rozpoczęła uruchamianie programów po podpisaniu programów przez KE. Na przykład Węgry zdecydowały się na realizowanie programów jeszcze przed podpisaniem programów. Ponadto dla wielu działań konieczne było zatwierdzenie programów pomocowych, bez których nie można było ogłaszać konkursów, o czym pisaliśmy w poprzednich raportach.

Z kolei w bieżącym roku w okresie od stycznia do lipca poziom kontraktacji znacząco się obniżył: średnia miesięczna wartość zawieranych umów wyniosła (w części UE) tylko 2,5 mld zł. Średni miesięczny poziom wartości wydatków (w części UE) wynosił 2,4 mld zł. Przy takim średnim poziomie kontraktacji podpisywanie umów zakończylibyśmy dopiero w lutym 2015 roku.

**Konkludując, kontraktacja funduszy unijnych jest na przyzwoitym poziomie, chociaż jest wyraźnie w tym roku wolniejsza niż w zeszłym roku. Wydatkowanie wymaga przyspieszenia. Gdyby takie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych jak w ostatnich 25 miesiącach utrzymywało się w kolejnych miesiącach i latach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w marcu 2013 roku, a wydatkowanie w grudniu 2018 roku, czyli za 7 lat. Aby wydać wszystkie będące w dyspozycji Polski pieniądze unijne do końca 2015 roku powinniśmy średnio miesięcznie wydawać nie 2,4 mld zł, ale 4,1 mld zł pieniędzy unijnych.**

Przy takim tempie wykorzystania funduszy unijnych na koniec tego roku osiągniemy około 73 proc. w kontraktacji i około 28 proc. w wydatkach. Są to niższe wskaźniki niż zakładane przez nas w ubiegłym roku (prognozowaliśmy, że poziom kontraktacji wyniesie 82 proc. A wydatkowanie 37 proc.). Niemniej jednak **na koniec 2012 roku zdecydowana większość dostępnych dla Polski funduszy unijnych na politykę spójności na lata 2007-2013 zostanie objęta umowami, tak jak już od dawna rekomendujemy.**

Teraz głównym priorytetem od strony ilościowej wykorzystania funduszy unijnych powinno się stać wydatkowanie, które wymaga zdecydowanego przyspieszenia. Oczywiście, kontraktacja wymaga dokończenia. Obecnie wydaliśmy 38 proc. z zakontraktowanych środków unijnych. Jeżeli założymy, że fundusze unijne powinniśmy w zdecydowanej większości wydać do końca 2014 roku, to oznacza, że średnio miesięcznie powinniśmy wydawać nawet 5 mld złotych, a miesięczna kontraktacja powinna również wynosić przynajmniej 5 mld złotych pieniędzy unijnych, czyli 2-krotnie więcej niż średnio miesięcznie w tym roku. Zakończenie wydatkowania w 2014 roku pozwoliłoby nam na

uniknięcie bardzo kłopotliwego nakładania się realizacji dwóch perspektyw finansowych w obszarze wydatkowania. Może w drugiej połowie roku wydatki ruszą, bo zazwyczaj druga połowa roku jest lepsza w wydatkowaniu niż pierwsza.

Stan realizacji Narodowej Strategii Spójności na koniec sierpnia 2010 roku jest przedstawiony w Tabeli III, zaś w tabeli IV podane zostały dane na koniec sierpnia 2011 roku, w oparciu o dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

**Tabela III. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (stan na koniec sierpnia 2010 roku)**

<b>67,3 mld euro (267,8 mld złotych)</b>	<b>Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007-2013 (kwota wyrażona w złotych przy kursie 1 EUR = 3,98 PLN)</b>
<b>143,5 tys. (325,3 mld złotych)</b>	<b>Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)</b>
<b>40 397 (172,5 mld złotych)</b>	<b>Tyle umów o dofinansowanie podpisano (w nawiasie kwota dofinansowania z części UE i krajowej)</b>
<b>120,5 mld złotych</b>	<b>Kwota podpisanych umów w części UE</b>
<b>45,8 proc.</b>	<b>Kwota podpisanych umów w części z UE jako procent dostępnej alokacji</b>
<b>41 mld złotych</b>	<b>Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność</b>

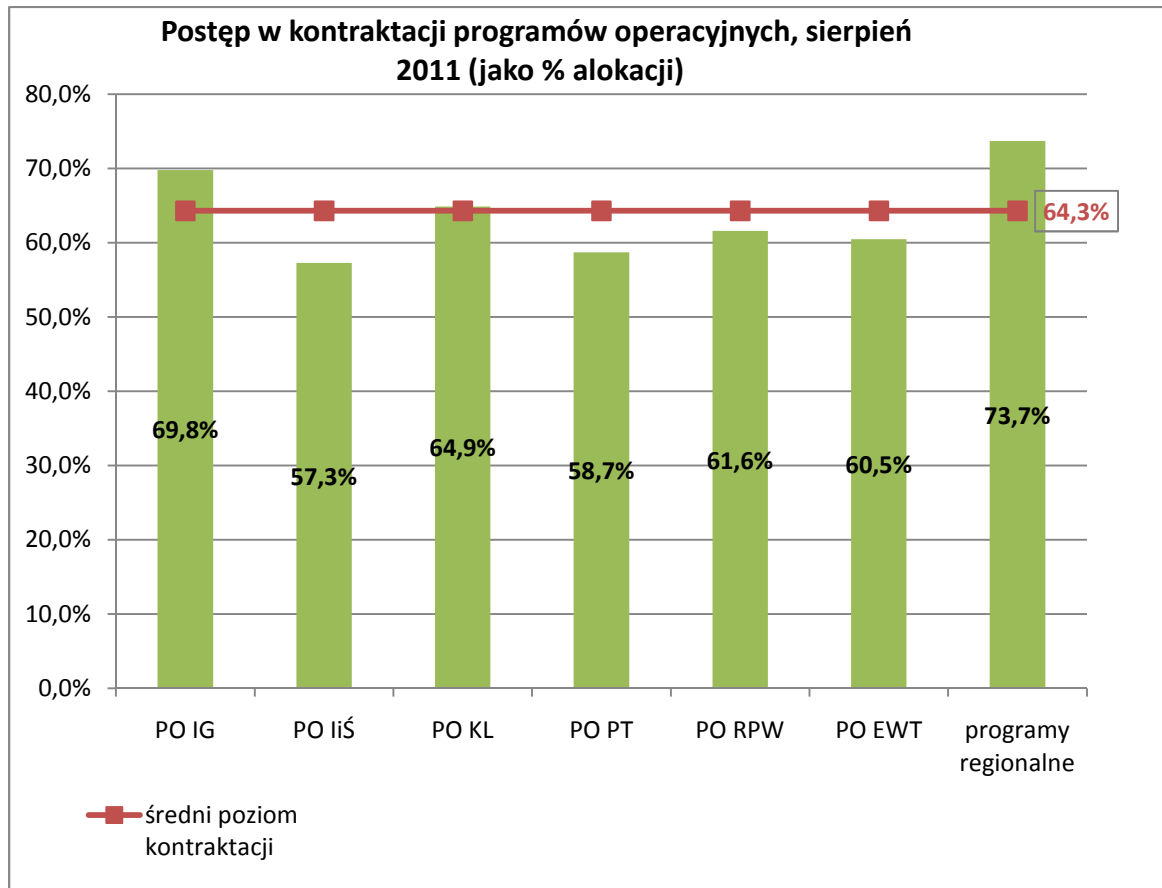
<b>30 mld złotych</b>	<b>Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE</b>
<b>11,4 proc.</b>	<b>Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE jako procent dostępnej alokacji</b>
<b>66 proc.</b>	<b>W tylu procentach została zrealizowana rządowa prognoza wydatków na rok 2010 w skali rocznej, biorąc pod uwagę wydatki certyfikowane do 30 czerwca 2010</b>

Rządowy plan wydatkowania (wydatki certyfikowane do Komisji Europejskiej) na ten rok wynosi 39 mld zł. Na koniec I półrocza 2011 brak jest informacji o bieżącej realizacji tych założeń, ale można przyjąć, że nie będzie on trudny do wykonania, gdyż opiera się na bardzo zachowawczych założeniach co do poziomu wydatków. W ubiegłym roku plan wydatkowania przewidywał przekazanie do KE wniosków o refundację na kwotę 27 mld zł.

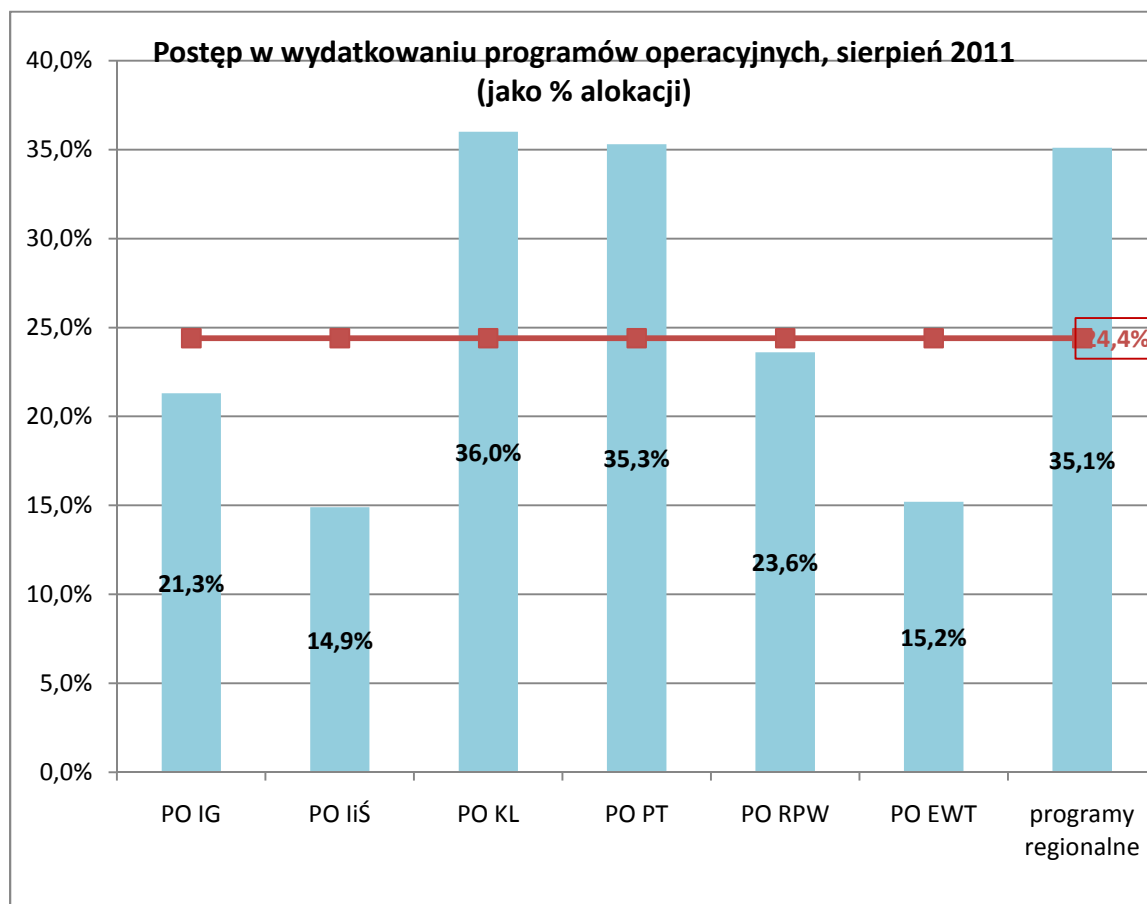
Dla przypomnienia: plan dotyczy wydatków certyfikowanych (zatwierdzonych przez Instytucję Certyfikującą) zawartych we wnioskach do KE, obejmujących zarówno dofinansowanie z części unijnej jak i wkład krajowy.

**Tabela IV Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (stan na koniec sierpnia 2011 roku)**

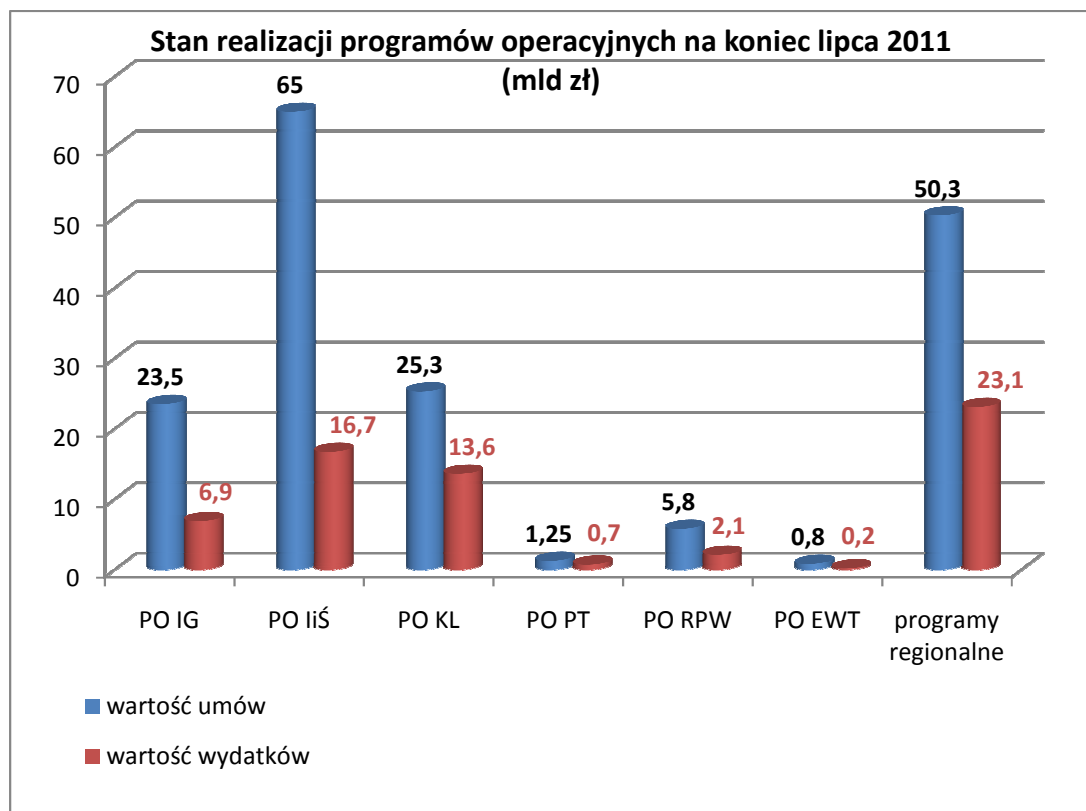
<b>67,3 mld euro (279,8 mld złotych)</b>	<b>Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007-2013 (kwota wyrażona w złotych przy kursie 1 EUR = 4,1579 PLN)</b>
<b>187,2 tys. (556,8 mld złotych)</b>	<b>Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)</b>
<b>59 442 (252,8 mld złotych)</b>	<b>Tyle umów o dofinansowanie podpisano do końca sierpnia tego roku (w nawiasie kwota podpisanych umów)</b>
<b>174,1 mld złotych</b>	<b>Kwota podpisanych umów w części z UE</b>
<b>64,3 proc.</b>	<b>Kwota podpisanych umów w części z UE jako procent dostępnej alokacji</b>
<b>92,0 mld złotych</b>	<b>Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność</b>
<b>66,3 mld złotych</b>	<b>Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE</b>
<b>24,4 proc.</b>	<b>Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE jako procent dostępnej alokacji</b>



Prezentujemy zbiorcze dane z MRR dotyczące poszczególnych programów operacyjnych, pozwalające na ich porównanie na koniec sierpnia 2011 roku. **Najbardziej zaawansowany w realizacji programów krajowych pod względem kontraktacji jest PO Innowacyjna Gospodarka z podpisanymi umowami na 70 proc. dostępnej alokacji.** Spory udział w tym sukcesie ma Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która zarządza około połową środków z tego programu. Tuż za Innowacyjną Gospodarką jest PO Kapitał Ludzki z 65 proc. podpisanych umów. Już tylko nieznacznie od wszystkich pozostałych programów krajowych odbiega PO Infrastruktura i Środowisko z 57 proc. zakontraktowanych środków. Należy docenić zdecydowany postęp w tym programie w ciągu ostatniego roku, bo rok temu podpisane umowy stanowiły tylko 34 procent alokacji. Trzeba też pamiętać, że zdecydowana większość dużych projektów infrastrukturalnych jest skumulowana w tym programie, a przygotowanie i uruchomienie tych projektów nie jest łatwe. PO Pomoc Techniczna ma podpisane umowy na 59 proc., a PO Rozwój Polski Wschodniej na 62 proc. alokacji. **Różnice między programami wyraźnie się zmniejszyły.**



Pod względem wydatków kwalifikowalnych spośród programów krajowych najlepiej sobie radzą PO Kapitał Ludzki i PO Pomoc Techniczna, które wykazały wydatki kwalifikowalne we wnioskach o płatność odpowiednio na 36 i 35 proc. dostępnych alokacji. Najwolniejszy pod względem wydatkowania jest PO Infrastruktura i Środowisko z wydatkami kwalifikowanymi we wnioskach na 15 proc. dostępnej alokacji. PO Rozwój Polski Wschodniej wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 24 proc. a PO Innowacyjna Gospodarka na poziomie 21 proc. W stosunku do sytuacji przed rokiem największego postępu w wydatkowaniu dokonały PO Infrastruktura i Środowisko i PO Innowacyjna Gospodarka, których wydatki wtedy wynosiły odpowiednio 6 i 8 proc.



Natomiast kwotowo największą wartość podpisanych umów spośród programów krajowych mamy zdecydowanie w PO Infrastruktura i Środowisko, 65 mld zł, i także najwięcej wydatków 17 mld zł.

### Wskaźniki realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013

W sprawozdaniu rocznym z realizacji NSS w 2010 r., przygotowanym przez MRR, przedstawiono poziom zaawansowania wskaźników realizacji 6 celów strategicznych NSS. Na ich podstawie można stwierdzić, że **największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów będą dotyczyć celu strategicznego nr 4 (Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług)**. Wskaźniki obrazujące jego realizację – poziom nakładów na działalność B+R (0,68% PKB w 2010 wobec 1,5% oczekiwanych w 2013 roku), nakłady przedsiębiorstw przemysłowych na działalność innowacyjną (29,6% przedsiębiorstw w 2009 roku wobec 60% oczekiwanych w 2013 roku) oraz liczba łączny szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (12,8% w 2009 roku wobec

**oczekiwanych 23% w 2013 roku) – pozostają dalekie od wartości docelowych przewidzianych do osiągnięcia w 2013 r.**

Podobna sytuacja dotyczy celu strategicznego nr 3 (Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności). Do końca 2010 r. łączna długość autostrad (859 km w 2010 roku wobec oczekiwanych 1754 km w 2013 roku) i dróg ekspresowych (670 km w 2010 roku wobec oczekiwanych 2555 km w 2013 roku) nie osiągnęły połowy wartości wskaźników docelowych. Jeśli chodzi o udział osób w wieku 15–64 lata uczących się bądź doksztalających to osiągnięty w 2010 poziom o niewiele ponad połowę przekracza udział docelowy (5,3% w 2010 roku wobec oczekiwanych 10% w 2013 roku).

#### Podstawowe wskaźniki realizacji celu strategicznego NSRO

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa w 2013 r.	Wartość w 2010	Wartość w 2009
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	5,2	3,8	1,6
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE27 = 100)	65	58,6	54,4
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 – 64 lata (%)	60	59,3	59,3
Średnia stopa inwestycji (%)	24	19,7	21,2
Wydajność pracy na 1 pracownika (UE25 = 100)	75	62,9	59,9
Liczba nowoutworzonych miejsc pracy (w tys.)	3500	609	522

#### Najważniejsze wskaźniki realizacji 6 celów szczegółowych NSRO

Nazwa wskaźnika	Wartość	Wartość w	Wartość w
-----------------	---------	-----------	-----------

Raport Business Centre Club  
**Stan wykorzystania funduszy europejskich**

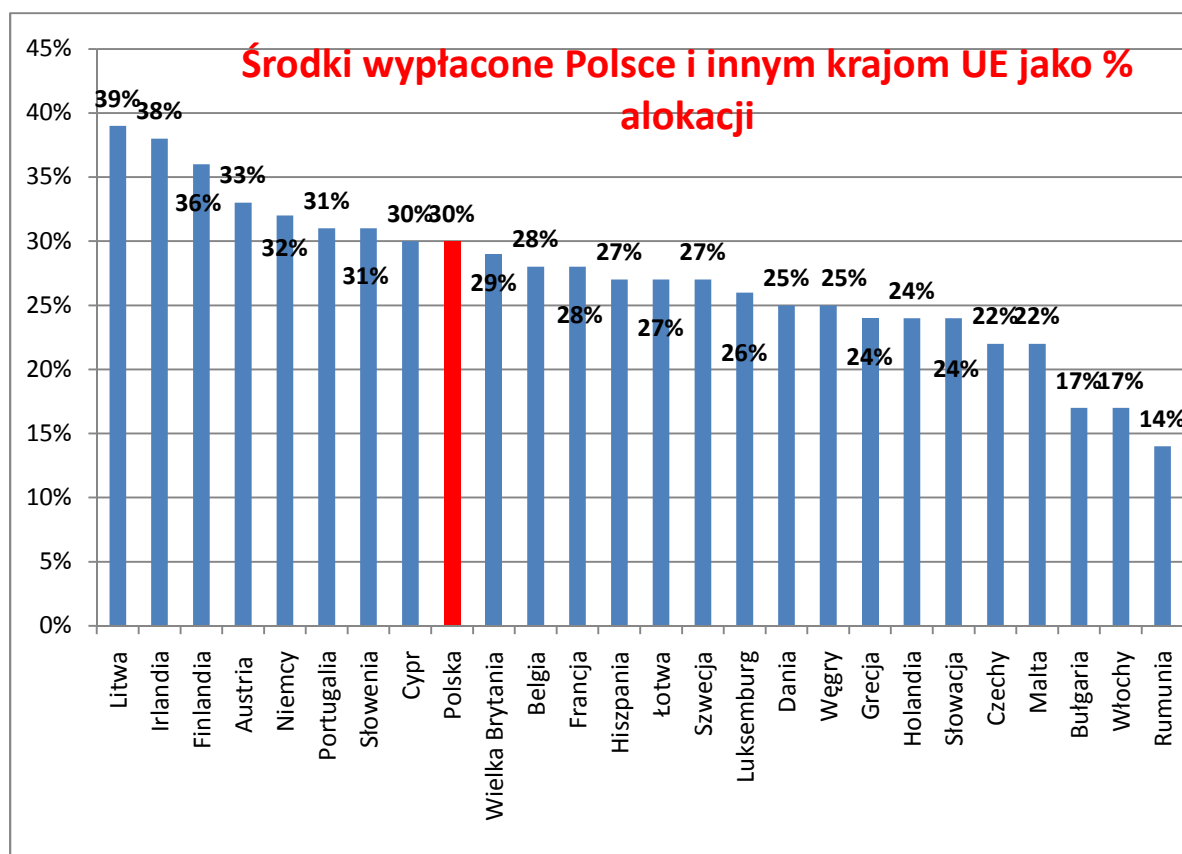
	docelowa w 2013	2010	2009
Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	200	830	830
Wskaźnik efektywności rządzenia (wg Banku Światowego)	0,9	-	0,65
Absolwenci szkół wyższych na kierunkach ścisłych (%)	22	17,6	17,4
Stopa bezrobocia (%)	10	9,6	8,2
Udział osób w wieku 25 – 64 lata uczących się i kształcących w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (%)	10	5,3	4,7
Łączna długość autostrad (km)	1754	859	849
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	2555	670	522
Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. ludności)	7,4	b.d.	12
Nakłady ogółem na działalność B&R (% PKB)	1,5	0,68	0,6
Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (% przeds. przem.)	60	b.d.	29,6
Liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (%)	23	b.d.	12,8
Średni wskaźnik bezrobocia w 3 podregionach (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia	22	23,3	23,6
Stopa bezrobocia na wsi (%)	13,5	9,3	8
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	53	50,4	50,8
Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu na wsi	70	56,2	50,5
Odsetek dzieci w wieku 3 – 5 lat zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym	30	43	37,5

## Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej

Dane na 5 lipca 2011 roku z Komisji Europejskiej odnośnie ilościowego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 pokazują, że w tym aspekcie Polska stosunkowo nieźle sobie radzi z wykorzystaniem tych funduszy na tle innych krajów członkowskich. Przekazane Polsce środki stanowią 22 proc. środków unijnych przekazanych przez Komisję Europejską wszystkim krajom członkowskim, czyli więcej niż wynosi procentowo alokacja dla Polski - 19 proc. **Jeśli odniesiemy wypłacone Polsce środki unijne, zarówno zaliczki jak i refundacje poniesionych wydatków, do dostępnej alokacji dla Polski, to w tym porównaniu jesteśmy na 9 miejscu spośród wszystkich 27 krajów członkowskich.** Biorąc pod uwagę fakt, że dysponujemy największymi środkami unijnymi spośród wszystkich krajów członkowskich, to jest to zupełnie przyzwoite miejsce. Na tym samym 9-tym miejscu byliśmy także w kwietniu tego roku. Te dane oznaczają, że system realizacji funduszy unijnych stosunkowo sprawnie wydaje pieniądze unijne. Pamiętajmy, że w dużej mierze przyspieszenie w wykorzystaniu funduszy unijnych zawdzięczamy regionom, które w zeszłym roku mniej więcej 2-krotnie szybciej wykorzystywały fundusze europejskie niż administracja centralna.

**Bardziej obiektywne jest porównanie pomiędzy poszczególnymi krajami wypłaconych wyłącznie refundacji poniesionych wydatków. Są to faktycznie już wykorzystane środki. W tym porównaniu Polska lokuje się na dobrym 10-tym miejscu na 27 krajów członkowskich.** Jeszcze ciekawsze jest porównanie wykorzystania funduszy unijnych pomiędzy krajami, które mają najwięcej pieniędzy unijnych. **Na 11 krajów, które mają dwucyfrowe alokacje, Polska jest na 3-cim miejscu za Niemcami i Portugalią, zarówno jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie wypłacone środki jak i same refundacje.** To potwierdza, że stosunkowo nieźle sobie radzimy z ilościowym wykorzystaniem pieniędzy unijnych. Natomiast nieuprawnione jest twierdzenie, że jesteśmy absolutnym liderem w wykorzystaniu funduszy unijnych. Komisja Europejska wypłaciła nam wprawdzie najwięcej pieniędzy, 19,5 mld euro, bo też najwięcej posiadamy dostępnych funduszy. Ale to nie oznacza, że jesteśmy liderem. Tego

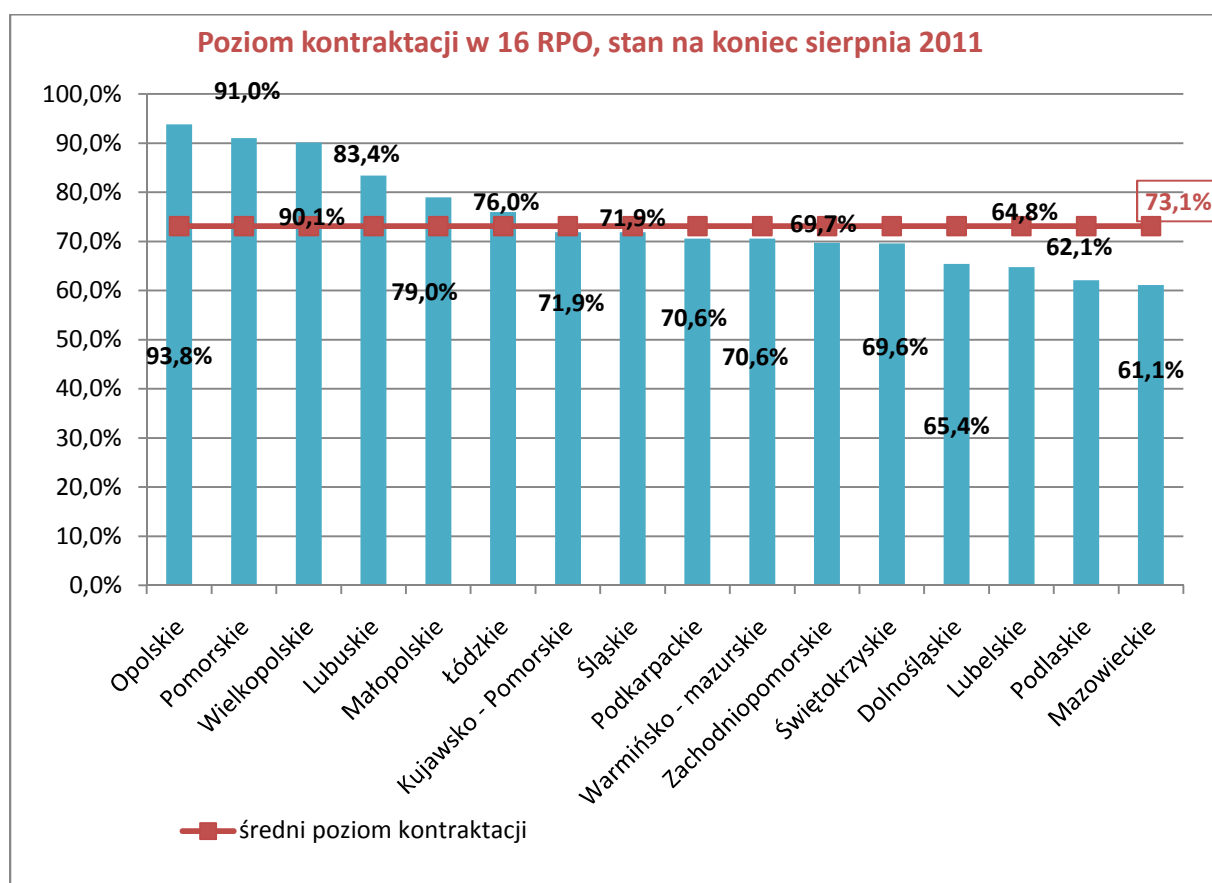
typu twierdzenie jest nieobiektywne. Wypłacone nam środki powinniśmy odnieść do dostępnej Polsce alokacji i okazuje się, że wypłacone środki w stosunku do alokacji wynoszą 29,9 proc., co daje nam właśnie tę 9-tą pozycję spośród wszystkich krajów członkowskich. Liderem takiego porównania jest Estonia, której Komisja wypłaciła "tylko" 1,37 mld euro, ale w odniesieniu do dostępnej alokacji wynosi to 40,3 proc. Małym krajem, które mają zwykle małe alokacje, jest łatwiej wydawać unijne pieniądze.

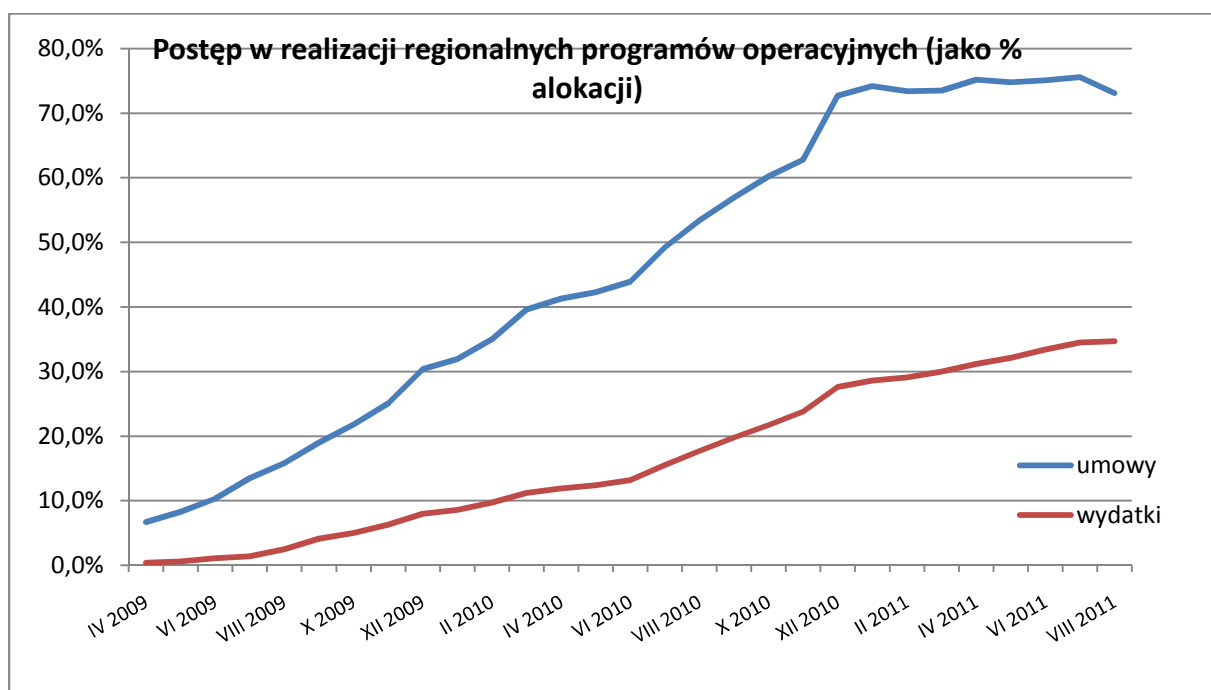
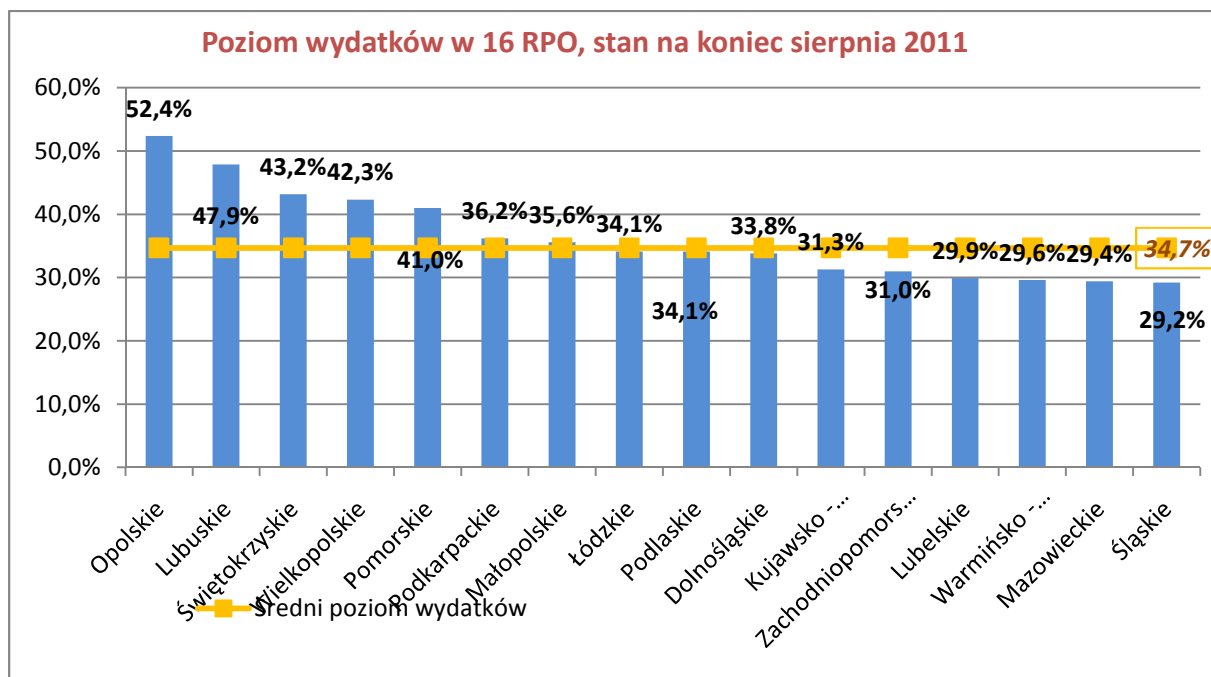


Niestety wg danych Komisji Europejskiej na dzień 8 września i na dzień 26 września tego roku byliśmy już na 13 miejscu na 27 krajów członkowskich wykorzystaniu wszystkich funduszy unijnych w ramach polityki spójności. Oznacza to, że **spadliśmy z 9 na 13 miejsce**. Ponadto w wykorzystaniu Funduszu Spójności piastowaliśmy 11 miejsce na 15 krajów członkowskich na dzień 26 września.

#### 4. Wykorzystanie funduszy europejskich w regionalnych programach operacyjnych

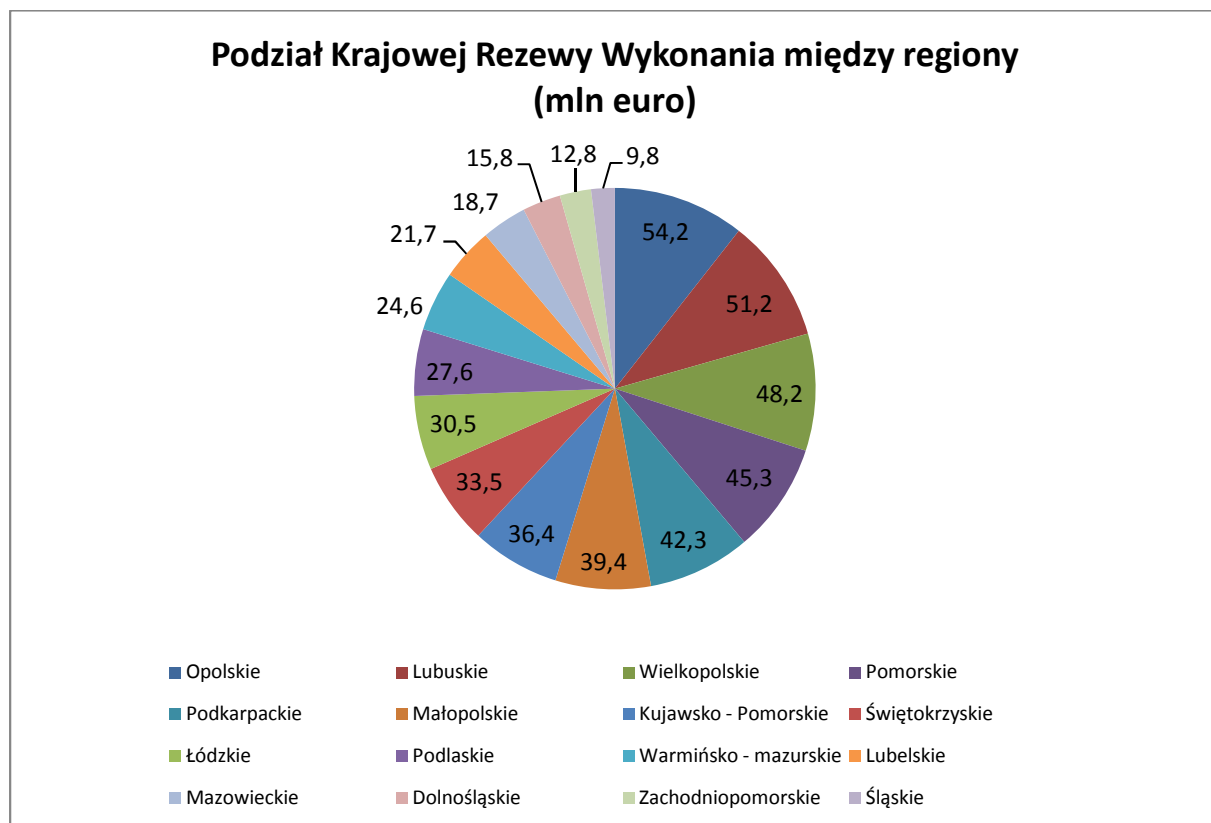
Regiony dalej wydają pieniądze unijne szybciej niż administracja centralna, choć ich przewaga nie jest już tak zdecydowana jak rok temu. Regionalne programy operacyjne mają 24-procentowy udział w ogólnej alokacji funduszy unijnych dla Polski, ale ich udział w wartości podpisanych umów wynosi obecnie 29 proc. (rok wcześniej było to także 29 proc.), a w wydatkowaniu 36 proc. (rok wcześniej było to 39 proc.). Te fakty potwierdzają słuszność przyjętego podejścia w tej perspektywie finansowej, polegającego na znaczącej decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi na lata 2007-2013 i wskazują, że taki też powinien być kierunek działań w kolejnej perspektywie finansowej.





Realizacja regionalnych programów operacyjnych powoli zbliża się ku końcowi – do końca sierpnia br. zakontraktowano już prawie ¼ dostępnych funduszy. Od ubiegłego roku bez zmian pozostaje skład liderów w kontraktowaniu środków: w pierwszej trójce są województwa opolskie, pomorskie i wielkopolskie (gdzie zakontraktowano ponad 90 proc. dostępnych budżetów), za nimi znajdują się woj. lubuskie i małopolskie. Jednocześnie w

ciągu ostatniego 1,5 roku dysproporcje w tempie kontraktowania i wydatkowania funduszy między poszczególnymi województwami stale się zmniejszały. Najlepiej świadczy o tym fakt, że na koniec ubiegłego roku wszystkie województwa (choć w różnych proporcjach) zostały nagrodzone dodatkowymi pieniędzmi z krajowej rezerwy wykonania (w sumie rozdzielono 512 mln euro, patrz wykres).



Znaczną część z dodatkowych pieniędzy województwa zdecydowały się przeznaczyć na dodatkowe konkursy na dotacje dla przedsiębiorców lub na zwiększenie alokacji w planowanych konkursach. Jest to słuszny krok, ponieważ wsparcie dla przedsiębiorców z sektora MŚP było jest bardzo silną stroną programów regionalnych.

**Jak wskazuje tabela wybranych wskaźników rzeczowych realizacji RPO, bezpośrednie wsparcie dla firm ma bardzo zaawansowany stan realizacji, podczas gdy duże inwestycje liniowe jak budowa i modernizacja kanalizacji czy budowa sieci Internetu szerokopasmowego pozostają daleko w tyle.**

**Tabela V Wybrane wskaźniki rzeczowe realizacji regionalnych programów operacyjnych  
(sierpień 2011)**

	Zrealizowane	Planowane do zrealizowania (wg podpisanych umów)	Procent realizacji umów
dł. wybudowanych dróg [km]	2657	6786	<b>39,2%</b>
dł. wybudowanej/zmodernizowanej kanalizacji [km]	1760	8142	<b>21,6%</b>
liczba wspartych instytucji ochrony zdrowia	186	671	<b>27,7%</b>
liczba wspartych przedsiębiorstw	3096	6275	<b>49,3%</b>
dł. wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego [km]	82	6720	<b>1,2%</b>

## 5. Najbardziej zagrożone obszary wsparcia z punktu widzenia wykorzystania funduszy europejskich

W poprzednich raportach sygnalizowaliśmy, że stałym problemem jest realizacja dużych inwestycji publicznych w sektorze transportowym (szczególnie w transporcie kolejowym), a także energetycznym oraz społeczeństwa informacyjnego. Najwięcej tego typu projektów jest finansowanych z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. W ciągu ostatnich 12 miesięcy nastąpiło jednak pewne przyspieszenie w tym programie. **O ile na koniec lipca 2010 roku poziom kontraktacji dla sektora transportu w PO IiŚ wynosił 29 proc., obecnie jest to już 64 proc. alokacji**, przy średniej dla całego programu wynoszącej 57 proc. (wg danych podanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 22 września br. z okazji podpisania umowy o dofinansowanie budowy II linii metra w Warszawie). **Wysoki wskaźnik kontraktacji to zasługa przede wszystkim projektów drogowych, w których podpisane umowy stanowią już 86 proc. dostępnego budżetu (podpisano w sumie 80 umów, które przewidują 40 mld zł dofinansowania ze środków unijnych). Natomiast poziom kontraktacji w projektach kolejowych wykorzystuje dostępną alokację tylko w 35 proc.** Obecnie podpisano 14 umów na projekty kolejowe o łącznej kwocie dofinansowania z części UE w wysokości 6,7 mld zł. Rok wcześniej było zawartych 7 umów na kwotę dotacji 3 mld zł.

Wg danych Komisji Europejskiej na dzień 8 września, z 264 dużych projektów, które wymagają zatwierdzenia przez KE, Komisja otrzymała 102 projekty (39 proc. projektów do zgłoszenia). A spośród tych zgłoszonych projektów 45 zostało zatwierdzonych przez KE (17 proc.).

W związku z dużym ryzykiem niewykorzystania wszystkich środków unijnych na inwestycje kolejowe, rząd wystąpił do KE o przesunięcie 1,2 mld euro do budżetu przeznaczonego na transport drogowy. Wypowiedzi przedstawicieli KE wskazują na brak aprobaty ze strony KE dla takiego przesunięcia. **Jeśli nie będzie zgody ze strony KE na przesunięcie z kolei na drogi albo jeśli się nie uda przedstawić i uzgodnić finansowania jakiś zastępczych projektów**

**kolejowych to musimy się liczyć z poważną stratą pieniędzy unijnych. Nie jest to dobry prognostyk przed przyszłą perspektywą finansową, bo już wiemy, że głównym beneficjentem funduszy unijnych w transporcie powinien zostać transport kolejowy.**

**Natomiast znacznie wyższy stan zaawansowania projektów kolejowych występuje w programach regionalnych, gdzie na 2,4 mld zł dostępnego dofinansowania zakontraktowano już 2 mld zł.** Przedsięwzięcia kolejowe realizowane w ramach programów regionalnych mają znacznie mniejszą skalę i polegają przede wszystkim na zakupie taboru, co tłumaczy ich wyższy poziom zaawansowania.

**W sektorze energetyki projekty finansowane z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” mają zawarte umowy o dofinansowanie, które wykorzystują 45 proc. alokacji. Poziom wydatków we wnioskach o płatność wynosi niecałe 5 proc. Są to najniższe wskaźniki (zarówno kontraktacji jak i wydatkowania) spośród wszystkich sektorów dofinansowywanych w ramach PO IiŚ.**

Zdecydowana większość omawianych powyżej, problematycznych projektów, to tzw. projekty indywidualne, które ze względu na swoje znaczenie otrzymają dofinansowanie w trybie pozakonkursowym. W sumie ok. 1/3 wszystkich funduszy unijnych przyznanych dla Polski zostanie rozdysponowana w ten sposób. Tak jak już sygnalizowaliśmy w poprzednich raportach, brakuje przejrzystych informacji o postępie w realizacji tych projektów. Według danych MRR z września tego roku, w programach krajowych 69 proc. (380) wszystkich projektów kluczowych znajdujących się na listach podstawowych ma już podpisane umowy o dofinansowanie. Przewidywane dofinansowanie dla tych projektów z części UE wynosi 62,5 mld zł. W tej puli znajduje 19 projektów Euro 2012 o łącznej kwocie dofinansowania z UE 2,1 mld zł. W sumie na listach podstawowych znajduje się 38 projektów, które są elementami przedsięwzięcia Euro 2012. W opinii MRR w II kwartale 2011 r. nie nastąpiło „dalsze pogłębianie się opóźnień” w realizacji projektów kluczowych, które odnotowano w latach 2009 – 2010. Jednocześnie realizacja tych projektów wciąż napotyka te same problemy: przedłużające się procedury wydawania decyzji administracyjnych, konieczność

aktualizowania i poprawy dokumentacji, np. w związku z tym, że w analizie finansowo – ekonomicznej nie uwzględniono, że projekt generuje dochód.

Ponadto na listach projektów indywidualnych znajduje się kilka przedsięwzięć, które są realizowane w różnych formułach partnerstwa publiczno – prywatnego. Beneficjenci tych projektów – samorządy lub ich spółki – borykają się z poważnymi problemami w zakresie rozliczania dotacji i transferu pieniędzy pomiędzy partnerem prywatnym a publicznym. To pokazuje, że system doradztwa dla projektów indywidualnych i dużych projektów konkursowych, realizowany w ramach PPP wymaga specjalnego potraktowania. Realizacja projektów w formule PPP ma stać się priorytetem w nowej perspektywie finansowej.

## 6. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy

Wiele barier utrudniających wykorzystanie pieniędzy unijnych, opisywanych w poprzednich raportach BCC, zostało już wyeliminowanych, a rekomendacje BCC spotykały się z pozytywną odpowiedzią administracji. Wskazuje na pozytywną rolę dialogu pomiędzy środowiskiem przedsiębiorców i pracodawców a administracją publiczną.

Z problemów opisanych w poprzednich raportach i do tej pory dalej nierozwiązanych pozostały wciąż: niewystarczające uproszczenia w ubieganiu się o niewielkie dofinansowanie i niewystarczające wsparcie dla beneficjentów na etapie przygotowania i wdrażania projektu, choć trzeba zaznaczyć, że postęp w tej dziedzinie został dokonany.

**Jednocześnie wraz z postępem realizacji Narodowej Strategii Spójności na lata 2007 – 2013, pojawiają się nowe problemy, które będą znacząco utrudniać szybkie i efektywne wykorzystanie unijnych funduszy.**

Poniżej omawiamy najważniejsze bariery w wykorzystywaniu funduszy unijnych. Przedstawiona jest także analiza, w jakim stopniu zostały uwzględnione rekomendacje z poprzedniego raportu BCC z września 2009 r.

### a) Bariery instytucjonalne

System wdrażania funduszy unijnych w Polsce na lata 2007-2015 nie jest prosty, ale też skala tego przedsięwzięcia nawet z punktu widzenia UE 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 ponad 85 miliardów euro, wśród których fundusze unijne stanowią prawie 68 miliardów euro. Są one wdrażane w ramach 5 programów krajowych i 16 programów regionalnych w ramach celu I polityki spójności: Konwergencja, a także 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 2011 – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja ta częściowo jest wdrażana.**

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. Polityka spójności wymaga takich działań. Takich planów działań można się doszukać w przypadku niektórych dobrych instytucji i agend wykonawczych, jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad czy Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. **Większość resortów, urzędów marszałkowskich i innych instytucji publicznych nie przygotowuje okresowych planów działania (np. rocznych)**, albo przynajmniej ich nie ujawnia publicznie. Ustawa budżetowa jako szczegółowy plan poczynań dla wszystkich resortów i instytucji rządowych oraz plan działań legislacyjnych rządu to trochę za mało. Podobnie w przypadku województw. Niewiele wiemy na temat tego, czy poszczególne instytucje przygotowują roczne plany działań. Takie okresowe plany działań powinny być udostępniane publicznie. Dobrym przykładem może służyć PO Kapitał ludzki i instytucje zaangażowane w jego realizację.

Podkreślamy, że sam proces planowania i prognozowania efektów jest sam w sobie działaniem silnie motywującym i mobilizującym do lepszej pracy. Pozwala na wyznaczanie sobie celów na dany okres czasu, a potem konsekwentne dążenie do ich osiągnięcia. Wszak pod warunkiem, że planowanie zostanie rzetelnie przeprowadzone i zapewniony zostaje właściwy system koordynacji i nadzoru.

Planowanie wydatkowania na poziomie krajowym dało pozytywne efekty w zeszłym roku. Rząd przyjął i zrealizował „Plan wydatkowania środków na koniec 2010 roku w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013”. Jednak głównym bodźcem w zeszłym roku był podział Krajowej Rezerwy Wykonania.

**Rekomendacja z poprzedniego raportu:** Przygotowanie na 2011 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i wydatkowania**, zakładającego osiągnięcie kontraktacji na poziomie **82 proc.** dostępnej alokacji (czyli 220 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **37 proc.** dostępnej alokacji (czyli 53 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja ta nie została wdrożona.**

Brak takiego planu i brak dodatkowych bodźców (jak np. KRW) wyraźnie spowodował, że wyniki ilościowe na koniec tego roku będą zapewne niższe od tych powyżej zakładanych. Jedynie widać, że regionalne programy operacyjne i PO Kapitał Ludzki osiągną rekomendowane wskaźniki.

### **Koordinacja**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich z zarządami województw; termin realizacji – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja ta jest częściowo wdrażana.**

Wprawdzie proponowana przez nas we wcześniejszych raportach instytucjonalizacja koordynacji wykorzystywania funduszy europejskich z zarządami województw nie spotkała się ze zrozumieniem, ale intensyfikacja kontaktów pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i samorządami wojewódzkimi w kwestii wykorzystania funduszy unijnych daje pozytywne rezultaty.

**Mechanizm koordynacji lepiej funkcjonował także na poziomie rządu w zeszłym roku i stąd też 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 priorytetem rządu i jednym z głównych instrumentów antykrzysowych.

Spory wysiłek w drugiej połowie zeszłego roku w związku ze staraniem się o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania spowodował, że w pierwszej połowie tego roku

system funduszy unijnych „odpoczywał”, a później była kampania wyborcza do Parlamentu. Na właściwą koordynację zabrakło czasu i stąd słabsze ilościowe wyniki wykorzystania funduszy europejskich.

Zmieniło się podejście do funduszy europejskich. Już chyba nie ma wątpliwości, że stanowią ważny instrument działań prorozwojowych zarówno na poziomie rządu jak i województw, a nie tylko finansowe dopełnienie budżetu państwa i budżetów regionalnych. Dlatego należy im zapewnić silną koordynację na poziomie krajowym. **Koordynacja powinna więc obejmować 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 włączane bezpośrednio w proces koordynacji.

### **System instytucjonalny i sprawność administracji**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Utrzymanie wynagrodzeń** na podobnym poziomie jak dotychczas dla administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi, i wprowadzenie systemów motywacyjnych,

**Rekomendacja ta w dużym stopniu jest realizowana.**

System wynagrodzeń dla pracowników administracji rządowej i samorządowej bezpośrednio odpowiadających za wdrażanie unijnych funduszy utrzymuje się na realywnie wysokim poziomie, pomimo problemów budżetowych (system ten jest w dużej mierze finansowany ze środków unijnych). **Głównym problemem jest zanikanie bądź wręcz brak mechanizmów motywacyjnych w tym systemie.** Często się słyszy, że przede wszystkim likwidowane są te ruchome, motywujące elementy wynagrodzeń.

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zwiększenie liczby urzędników odpowiadających za rozliczanie projektów** poprzez przesunięcie ich z mniej pilnych innych zadań – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja ta w pewnym stopniu jest realizowana.**

Rekomendacja ta w kolejnych miesiącach będzie nabierała jeszcze większego znaczenia.

### **Polityka informacyjna - informowanie o postępach w realizacji**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorzady; termin realizacji – IV kwartał 2010 roku.**

**Nastąpił w tym obszarze postęp, ale rekomendacja jest w niewielkim stopniu realizowana.**

Trzeba wyraźnie powiedzieć, że **generalnie informacje przekazywane zarówno przez stronę rządową jak i samorządową na temat realizacji projektów są nadal bardzo ograniczone, a w wielu przypadkach coraz bardziej ograniczone i dlatego nie jest łatwo analizować faktycznych postępów w realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013, czyli wykorzystania funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013.**

Rządowe zbiorcze informacje miesięczne przygotowywane przez MRR zawierają coraz mniej informacji. Więcej na ten temat pisaliśmy w poprzednim raporcie.

Postęp wyraża się w tym, że już teraz regularnie są udostępniane informacje na temat poszczególnych programów krajowych. Jednak zakres tematyczny, podawane wskaźniki są różne w poszczególnych programach. Brak głębszej analizy pojawiających się problemów i analizy jakościowej. Zdecydowanie najlepsze raporty są przygotowywane przez PO Kapitał Ludzki oraz zbiorcze raporty dla programów regionalnych (są coraz lepsze). Mogą być wzorem dla innych programów.

### **Finanse publiczne**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych – II kwartał 2011 roku.**

**Rekomendacja ta nie została wdrożona.**

Silnie narasta zadłużenie państwa i zadłużenie w finansach publicznych sięga już prawie 800 mld zł. Tylko w zeszłym tym roku deficyt w sektorze finansów publicznych przekroczył 100 mld zł i 7 proc. PKB. A w przyszłym i w kolejnych latach wydatki w ramach polityki spójności będą znacznie rosły. Ta sytuacja niesie silne wyzwanie dla współfinansowania projektów ze środków krajowych, a tym samym dla wykorzystania pieniędzy unijnych.

Dzięki wprowadzonym zmianom w ustawie o finansach publicznych, fundusze unijne są nadal traktowane jako środki budżetowe, ale stanowią osobną kopertę finansową i nie wpływają już na deficyt budżetowy. Natomiast angażowanie naszego wkładu krajowego do programów operacyjnych w ramach polityki spójności ma wpływ na poziom deficytu budżetowego jak i deficytu sektora finansów publicznych. Ponadto refundacja środków następuje z pewnym przesunięciem czasowym, co oznacza, że te lukę trzeba finansować ze środków budżetowych.

Dotychczas wydaliśmy ¼ dostępnych funduszy unijnych (66 mld zł w części unijnej). Zaangażowanie naszego krajowego wkładu w podpisywane umowy jest średnio na poziomie 30 proc., z czego bardzo zdecydowana większość pochodzi z sektora finansów publicznych. Jeśli trend związany z naszym wkładem krajowym się utrzyma to oznacza to, że **w najbliższych latach będziemy musieli jako wkład krajowy do programów unijnych dołożyć z sektora finansów publicznych w sumie ponad 80 mld złotych.**

Musimy także zapewnić płynność w wypłacie środków unijnych dla beneficjentów korzystając z zaliczek z UE i poprzez refundacje z Komisji Europejskiej. Z tego tytułu otrzymaliśmy z KE 6 mld euro w 2007 i na początku 2008 roku w postaci zaliczek (9 proc alokacji dla Polski). Zapewnienie tej płynności w środkach finansowych w realizacji projektów unijnych wymaga korzystania ze środków budżetowych, ale nie wpływa na poziom deficytu budżetowego.

Głównym beneficjentem funduszy unijnych są samorządy i aby zapewnić sobie wkład krajowy, zadłużają się, tym bardziej, że tego typu zadłużanie się nie wchodzi w ustawowy limit 60 proc. Ponadto wydatki samorządów w ramach realizowanych projektów unijnych będą rosły i samorządy będą w dalszym stopniu się zadłużały.

Powtarzamy, co napisaliśmy w poprzednim raporcie, że **nie możemy stracić tej olbrzymiej szansy rozwojowej dla naszego kraju jaką stanowi unijna polityka spójności i finansujące ją**

**fundusze europejskie. Dlatego, aby zapewnić płynne współfinansowanie ze środków krajowych programów unijnych, konieczna jest prawdziwa reforma finansów publicznych.**

**b) Bariery prawne i proceduralne**

**Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uproszczenie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego; termin realizacji – I kwartał 2011 roku.**

**Rekomendacja ta została częściowo zrealizowana poprzez nowelę prawa budowlanego.**

Wszystkie projekty infrastrukturalne, małe i duże, muszą się zmierzyć z mitrą biurokratyczną całego procesu przygotowywania i realizacji projektów infrastrukturalnych. Najsilniej ten problem dotyczy dużych, liniowych projektów transportowych, projektów infrastruktury ochrony środowiska i projektów energetycznych. Konieczne jest uproszczenie 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: Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – IV kwartał 2010 roku.**

**Rekomendacja w trakcie realizacji.**

Dążenie do efektywnego wykorzystania funduszy europejskich wymaga ciągłego upraszczania systemu wdrażania. W chwili obecnej w głównym stopniu powinno to dotyczyć systemu realizacji i rozliczania projektów.

W celu uproszczenia pozyskiwania środków z UE **Ministerstwo Rozwoju Regionalnego realizuje przedsięwzięcie „Prostsze fundusze”**. W jego ramach został powołany zespół ds. **uproszczeń systemu wykorzystania środków unijnych**. To bardzo dobra inicjatywa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pozytywną zmianą jest też fakt, że do prac grup

roboczych zostali włączeni przedstawiciele instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi.

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – IV kwartał 2010 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.**

Powtarzamy, że ubieganie się o środki dla tych najmniejszych powinno być jak najbardziej uproszczone. Brak takiego zróżnicowania może prowadzić do absurdalnych sytuacji. Na przykład duży podmiot musi wypełnić podobny wniosek starając się o unijne dofinansowanie na duży wielomilionowy projekt, jak mała organizacja pozarządowa starając się o wsparcie na niewielki projekt rządu kilkudziesięciu tysięcy złotych. **Mitrega biurokratyczna jest często nieproporcjonalna do uzyskiwanego wsparcia.**

Więcej na ten temat pisaliśmy w poprzednim raporcie.

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Opracowanie specjalnego systemu monitorowania indywidualnych projektów kluczowych, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – IV kwartał 2010 roku.**

**Rekomendacja częściowo została zrealizowana.**

Taki system został zbudowany na poziomie krajowym. Podpisanie umów na projekty kluczowe i ich realizacja jest obecnie największym wyzwaniem dla instytucji zarządzających funduszami europejskimi w przyszłości. Przypomnijmy, że jako kraj do tej pory mieliśmy i nadal mamy problemy z realizacją szczególnie dużych projektów infrastrukturalnych, w

sytuacji gdy około 1/3 wszystkich środków unijnych jest rozdzielana w trybie pozakonkursowym.

**Rekomendacja z poprzedniego raportu:** Wystąpienie do KE i uzgodnienie z innymi krajami członkowskimi zmiany zasady N+2 na N+3; termin realizacji – I kwartał 2011 roku.

Nie posiadamy wiedzy na temat realizacji tej rekomendacji.

### c) Bariery finansowe

#### Wahania kursu złotego względem euro

**Rekomendacja z poprzedniego raportu:** Możliwie jak najszybsze wejście do strefy euro.

**W interesie beneficjentów funduszy jest jak najszybsze wejście do strefy euro. Wejście do strefy euro niewątpliwie wyeliminowałoby ryzyko kursowe.**

Ze względu na obecną sytuację ekonomiczną w UE, a w strefie euro w szczególności, kwestia wejścia Polski do strefy euro została odłożona na później i raczej nie obejmie obecnej perspektywy finansowej.

Obecne osłabienie złotówki powoduje, że mamy znacznie więcej środków unijnych w złotych. Dopiero wydaliśmy ¼ unijnych pieniędzy, a **największe wydatki będą w kolejnych latach. O ile złoty się nie umocni będziemy mieli więcej unijnych złotych.**

#### Podwyżka podatku VAT

**Rekomendacja z poprzedniego raportu:** Przygotowanie rozwiązań dla beneficjentów, którzy będą mieli kłopoty ze sfinansowaniem wkładu własnego – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja nie została wdrożona.**

Podwyżka podatku VAT wprowadziła duże perturbacje wśród beneficjentów. Beneficjenci musieli zacisnąć zęby i sami zmierzyć się z tymi podwyżkami, szukając interpretacji w izbach skarbowych i sposób jego sfinansowania.

#### **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 kolejnych harmonogramów – IV kwartał 2010 roku.

**Rekomendacja częściowo zrealizowana.**

Niektóre instytucje udostępniają na swoich stronach internetowych plany przetargów dla swoich projektów.

#### **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.

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

Mówiąc o beneficjentach mamy na myśli ich wszystkich: 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 otrzymywać specjalne wsparcie doradcze i szkoleniowe** na realizację projektów unijnych. Mogą korzystać z takiego wsparcia w ramach inicjatywy JASPERS oraz w ramach projektu pomocy technicznej „project pipeline”. Dla tych najmniejszych beneficjentów natomiast 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 pozostaje tu dużo do zrobienia.

**f) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy**

**Z punktu widzenia trwającego spowolnienia światowej a także i polskiej gospodarki, realizacja projektów unijnych stanowi bardzo ważny instrument przeciwdziałający temu spowolnieniu.**

**Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń dla beneficjentów na kredyty i pożyczki pod projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – IV kwartał 2009 roku**

**Rekomendacja nie została wdrożona.**

Niestety sprawny i efektywny system poręczeń nie funkcjonuje. Można nawet zauważyć, że regionalne i lokalne fundusze doręczeniowe działają sprawniej, aniżeli krajowy system poręczeń, będący pod kuratelą Banku Gospodarstwa krajowego. Jest nadzieja, że BGK mocno wzięł sobie tę sprawę do serca i pracuje nad usprawnieniem systemu.

## 7. Fundusze Europejskie na politykę spójności po 2013 roku

**Projekt nowego unijnego budżetu na lata 2014-2020 przygotowanego przez Komisję Europejską to propozycja generalnie rozsądna, odpowiedzialna i realistyczna dla Unii Europejskiej i dla Polski, szczególnie biorąc pod uwagę obecne trudne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Polityka spójności utrzymuje swoje ważne miejsce w budżecie unijnym. Polska ma pozostać największym beneficjentem unijnej polityki spójności. 80 mld euro może przypaść Polsce w ramach polityki spójności w nowej perspektywie finansowej, czyli o 12 mld euro więcej niż w obecnej perspektywie finansowej 2007-2013. Propozycje rozporządzeń, czyli unijnego oprzyrządowania prawnego dla przyszłej polityki spójności, nakładają silne obostrzenia na wykorzystywanie unijnego wsparcia.**

Debata nad nowym unijnym budżetem i polityką spójności po roku 2013 została już na dobre rozpoczęta. 29 czerwca Komisja Europejska przyjęła, a następnego dnia przedstawiła do publicznej wiadomości, projekt budżetu UE na nową perspektywę finansową na lata 2014-2020 („A Budget for Europe 2020”), dokładnie dwa dni przed rozpoczęciem pierwszej Polskiej Prezydencji. Określono najważniejsze priorytety budżetu: wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Założono, że większość wydatków budżetowych ma być podporządkowanych tym priorytetom i realizacji strategii Europa 2020. 6 października KE przedstawiła propozycję pakietu rozporządzeń na nową unijną politykę spójności po 2013 roku.

Komisja Europejska proponuje w ramach budżetu zwiększenie nakładów na badania i rozwój, na edukację i na rozwój małych średnich przedsiębiorstw. Zgodnie ze strategią „Europa 2020” wzrost gospodarczy ma być: inteligentny (*smart*), tzn. oparty na wiedzy i na innowacjach, zrównoważony (*sustainable*), tzn. oparty na gospodarce efektywnie korzystającej z posiadanych zasobów, bardziej konkurencyjnej i przyjaznej środowisku oraz sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive*), tzn. oparty na gospodarce o wysokim stopniu zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Celem na nową perspektywę będzie wyjście z kryzysu gospodarczego i wejście na ścieżkę stabilnego wzrostu.

Polskę najbardziej ze wszystkich pozycji budżetowych interesuje polityka spójności, bo dzięki jej funduszom strukturalnym i Funduszowi Spójności Polska wyraźnie się zmienia i rozwija, a obecnie prawie 1/5 tych funduszy jest kierowana do naszego kraju. **W projekcie KE środki na politykę spójności rosną nominalnie z obecnych 348 do 376 mld euro, w tym alokacja dla Polski rośnie z obecnych prawie 68 do 80 mld euro w nowej perspektywie finansowej. Niewątpliwie pozostaniemy największym beneficjentem polityki spójności.** To dobra wiadomość dla Polski, bo w kolejnych latach nadal będziemy potrzebowali wsparcia unijnego na kontynuację modernizacji kraju i podnoszenie jego konkurencyjności.

W budżecie w ramach polityki spójności jest wydzielone specjalne wsparcie w wysokości 39 mld euro dla nowego typu regionów - **regionów przejściowych**. To regiony, które przekroczyły pułap 75 procent średniego unijnego PKB na mieszkańca a nie przekroczyły jeszcze pułapu 90 procent, w związku z czym drastycznie tracą na wsparciu w ramach polityki spójności. Dotyczy to wielu regionów Hiszpanii, Grecji, Portugalii, ale i niektórych regionów Niemiec z terenów byłego NRD. **Do tej grupy dołączy także Mazowsze**, które osiągnęło już poziom 86 procent średniego unijnego PKB na mieszkańca. **Regiony przejściowe, według propozycji KE, mają otrzymywać 66 procent tego wsparcia, co najbiedniejsze regiony.**

**Komisja Europejska proponuje ponadto, aby zmniejszyć poziom współfinansowania projektów unijnych z własnych środków krajowych w krajach będących w poważnych kłopotach makroekonomicznych, aby realizacja programów w ramach polityki spójności nie pogarszała jeszcze bardziej ich sytuacji budżetowej.** W takiej sytuacji intensywność dofinansowania unijnego będzie mogła być zwiększona o 5 do 10-ciu procent, a dofinansowanie krajowe może być ustanowione na poziomie maksymalnie 2,5 procent DNB. Z tej propozycji na pewno skorzystają Grecy, a kto wie czy nie i inne kraje członkowskie, w których nasilają się kłopoty finansowe, jak Portugalia czy Irlandia. Ale Komisja zastrzega, że w tego typu sytuacjach na dany kraj zostaną nałożone warunki w umowie partnerskiej dotyczące wzmocnienia potencjału administracyjnego.

Komisja docenia rolę działań współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w walce z bezrobociem, w aktywnej polityce na rynku pracy, w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, w edukacji i nabywaniu nowych umiejętności, szkoleniach i adaptacyjności

pracowników do wymogów rynku pracy. Dlatego **Komisja postuluje ustanowienie minimalnych poziomów udziału EFS-u w alokacji funduszy strukturalnych dla różnych kategorii regionów. W przypadku Polski oznaczałoby to ustanowienie minimalnego progu EFS-u na poziomie 40 procent dla Mazowsza i 25 procent dla pozostałych regionów. W praktyce oznaczać to będzie relatywne zwiększenie udziału Europejskiego Funduszu Społecznego w funduszach europejskich.** Obecnie udział EFS-u w funduszach strukturalnych w Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wynosi 22 procent. Już teraz Mazowsze dysponuje największymi środkami z EFS-u, a będzie ich miało jeszcze więcej. Udział Funduszu Spójności ma pozostać na niezmiennym pułapie 1/3 całkowitej alokacji krajowej na politykę spójności jak dotychczas.

**Dla funduszy strukturalnych Komisja proponuje ustanowienie jednolitych wspólnych ram strategicznych tak, aby przełożyć cele strategii Europa 2020 w priorytety inwestycyjne polityki spójności. Ponadto z każdym krajem członkowskim ma być podpisana osobna umowa partnerska. Umowy mają zawierać konkretne wskaźniki i warunki. Niewypełnianie warunków, po uprzednim przeglądzie, może prowadzić do wstrzymania finansowania. W krytycznej sytuacji z punktu widzenia dostępu do funduszy unijnych mogą się znaleźć kraje borykające się z kryzysem gospodarczym, dla których spełnienie wymogu limitu 3 procent w deficycie budżetowym i 60% w limicie zadłużenia może się okazać bardzo trudne, jeśli wręcz niemożliwe. W sytuacji kryzysowej brak dostępu do funduszy unijnych, które mogą pobudzać gospodarkę tych krajów może pogłębiać jeszcze ich trudną sytuację gospodarczą i społeczną.**

**Komisja nakłada też ograniczenie maksymalnej alokacji dla danego kraju na poziomie 2,5 PKB (w obecnej perspektywie finansowej to 4 proc.). Już kraje bałtyckie i Węgry skierowały ostry sprzeciw tej propozycji.**

**Co roku każdy kraj ma przygotowywać sprawozdanie roczne z realizacji polityki spójności. Te działania mają na celu silniejsze powiązanie realizacji polityki spójności ze strategią „Europa 2020”.**

**Komisja stoi na stanowisku silniejszego ograniczenia liczby priorytetów.** I tak na przykład, regiony przejściowe (w tym nasze Mazowsze), z wyjątkiem działaniem finansowanych z EFS-u, będą mogły kierować fundusze na **efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, innowacje i konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw.** Na te obszary regiony będą musiały kierować przynajmniej 50 proc. alokacji. Tzw. regiony konwergencyjne (obecnie regiony w celu *I Konwergencja* polityki spójności, z PKB na mieszkańca poniżej 75 procent średniej unijnej; w nowej perspektywie finansowej będą to wszystkie polskie regiony z wyjątkiem Mazowsza) będą mogły nieco rozszerzyć tę listę priorytetów włączając budowanie potencjału administracyjnego.

**Zostanie ustanowiona 5-procentowa rezerwa na poziomie unijnym z całości budżetu polityki spójności, która zostanie rozdysponowana w połowie okresu realizacji pomiędzy kraje i regiony, które osiągnęły zakładane cele i wskaźniki w relacji do strategii „Europa 2020”.** W obecnej perspektywie podobną rolę miała pełnić tzw. Krajowa Rezerwa Wykonania ustanowiona na poziomie danego kraju, ale tylko dwa kraje, Polska i Włochy, zastosowały ten mechanizm motywacyjny. W nowej perspektywie będzie on więc powszechny, na poziomie unijnym.

Projekt budżetu wskazuje na **konieczne uproszczenie systemu realizacji.** W szczególności proponuje zmniejszenie liczby programów. Inną propozycją jest łączenie różnych instrumentów finansowych w jedne ramy, np. utworzenie Wspólnych Strategicznych Ram dla Badań i Innowacji (*Common Strategic Framework for Research and Innovation, CSF*) z połączenia VII Programu Ramowego, części dotyczącej innowacyjności z Programu na rzecz Konkurencyjności i Innowacyjności oraz Europejskiego Instytutu Technologicznego (EIT). Jeszcze innym przykładem proponowanego uproszczenia jest inicjatywa **ustanowienia Wspólnych Ram Strategicznych dla wszystkich funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu na rzecz Rybołówstwa.**

**Nieznacznie ale rośnie rola polityki spójności w nowym budżecie unijnym. Udział środków w budżecie na politykę spójności zwiększy się z 35,7 proc. w starym budżecie do 36,7 proc. w nowym.**

**Obecny plan przyjmowania nowego budżetu na lata 2014-2020 zakłada, że negocjacje będą trwały do połowy przyszłego roku, a budżet będzie uchwalony w końcu przyszłego roku.** Równoległe będą negocjowane rozporządzenia dotyczące polityki spójności. To ambitny plan. Będą to bardzo trudne negocjacje, trudniejsze niż przy poprzednim budżecie, w atmosferze zmagania się z kryzysem finansowym i gospodarczym oraz imigracją z północnej Afryki. Chociaż bardzo bym sobie tego życzył, ale w mojej opinii będzie bardzo trudno zakończyć negocjacje do końca przyszłego roku. **Bardziej prawdopodobna data zakończenia negocjacji to połowa 2013 roku.** Poprzednie negocjacje trwały prawie 2 lata.

**Może wcześniej jako kraj mieliśmy aspiracje do większego budżetu unijnego, niż zaproponowany przez KE, ale obecnie Polska powinna wspierać KE i bronić budżetu w kształcie zaproponowanym przez Komisję.** Jest to dość rozsądny, wyważony i realistyczny projekt budżetu. Realnie rzecz biorąc nie będziemy mieli szansy na wyższy budżet. Opozycja wewnątrzunijna, szczególnie ze strony krajów płatników netto do budżetu jest zbyt silna. **Mamy natomiast silnego sojusznika w Parlamencie Europejskim, w dużym stopniu dzięki aktywności naszych europosłów.** Już na początku czerwca PE zaproponował zwiększenie budżetu unijnego o 5 procent, dając wyraźny sygnał dla KE, że popiera zwiększenie budżetu. Najtrudniejsze będą negocjacje międzyrządowe. Na poparcie dla tego budżetu możemy liczyć ze strony nowych krajów członkowskich oraz Grecji, Portugalii i miejmy nadzieję, że i Hiszpanii, która stanie się płatnikiem netto. To też kraje najsilniej korzystające ze wsparcia unijnego. Najbardziej zdecydowanymi przeciwnikami obecnej propozycji będą prawdopodobnie Wielka Brytania, Holandia i Niemcy. Już wcześniej Wielka Brytania i Holandia domagały się radykalnego zmniejszenia nowego budżetu unijnego. Kraje jak Szwecja, Dania, Francja, Austria i Finlandia będą prawdopodobnie domagały się zmniejszenia projektowanego budżetu do poziomu w obecnej perspektywie finansowej. W klimacie kryzysu w strefie euro i powszechnych oszczędności budżetowych nie będą to więc łatwe negocjacje. Próba zgłoszenia nowego projektu budżetu z polskiej strony zakończyłaby się

tym, że inne kraje, szczególnie przeciwnie zwiększaniu budżetu, zgłoszą swoje propozycje i będą mocno je forsować, usuwając na bok projekt budżetu KE.

**Na pewno będą zgłaszane propozycje zmniejszenia budżetu jako całości jak i zmniejszenia wartości poszczególnych pozycji budżetowych.** Koronnym argumentem będzie to, że jeżeli wszyscy zaciskają pasa, czynią oszczędności budżetowe, walczą z deficytem budżetowym i chcą zmniejszać zadłużenie, to dlaczego te działania nie mają także dotyczyć budżetu unijnego. Można się spodziewać, że polityka spójności i jej pozycje budżetowe będą najczęstszym celem tych propozycji. Dla Polski niebezpieczne też byłoby dalsze wzmocnienie polityk sektorowych pod hasłem budowania silnej konkurencyjności europejskiej czy wspierania najsilniejszych europejskich ośrodków wzrostu, poprzez np. dalsze wzmocnienie finansowe funduszu infrastrukturalnego czy wydatków na sferę B+R i innowacyjności na poziomie unijnym. Jeszcze bardziej niebezpieczne byłoby tworzenie nowych funduszy czy pozycji budżetowych na poziomie unijnym na rzecz np. polityki klimatycznej, odnawialnych źródeł energii, polityki energetycznej, efektywności energetycznej, walki z ubóstwem, itp.

**Utrzymanie po negocjacjach budżetu dokładnie w obecnie proponowanej wersji jako wersji ostatecznej jest raczej mało prawdopodobne.** Dla Polski będzie ważne, aby ostateczna wersja budżetu nie różniła się znacząco od projektu KE. W czasie naszej polskiej prezydencji powinniśmy nadać właściwy kierunek debaty budżetowej, skupić się na uzgodnieniu najważniejszych celów budżetu i priorytetowych obszarów wsparcia dla osiągnięcia tych celów oraz rozpocząć uzgodnienia proponowanych alokacji finansowych. Zarówno Komisja Europejska jak i Parlament Europejski doskonale rozumieją, że bez skutecznego wsparcia finansowego realizacja strategii gospodarczej „Europa 2020” zakończy się tak jak realizacja strategii lizbońskiej, czyli fiaskiem. Dlatego **budżet na lata 2014-2020 musi być traktowany jako ważny instrument finansowy do realizacji celów strategicznych Unii Europejskiej.** Takie podejście będzie wymagało większej koncentracji środków, lepszej koordynacji i bardziej zintegrowanego podejścia. Uwaga krytyków budżetu będzie z pewnością najbardziej skierowana na cięcia w polityce spójności, bardziej nawet niż w przypadku wspólnej polityki rolnej. **Musimy wskazywać na pozytywne efekty polityki spójności, ale i co można jeszcze zrobić, aby te politykę usprawnić.**

**Wykorzystanie polityki spójności jako głównego elementu polityki inwestycyjnej do budowy konkurencyjnej Europy to jedno z czołowych zadań, na którym ma się skupić prezydencja polska w ramach pierwszego z trzech polskich priorytetów: Integracja europejska jako źródło wzrostu.** Nowy budżet unijny po 2013 roku ma się stać podstawą dla polityki inwestycyjnej, która ma się przyczynić do wzrostu gospodarczego UE. W czasie polskiej prezydencji to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego będzie odpowiadać za obszar polityki spójności.

Polska prezydencja w obszarze polityki spójności zamierza osiągnąć 3 cele:

1. Zapewnienie sprawnego przebiegu negocjacji pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 r. oraz doprowadzenie do możliwie najszerszego konsensusu w wybranych obszarach.
2. Wzmocnienie atrybutów polityki spójności (zintegrowane podejście do rozwoju i zorientowanie na rezultaty), jako terytorialnej polityki rozwoju w ramach nowego unijnego systemu zarządzania gospodarczego (ang. *economic governance*) i strategii „Europa 2020”.
3. Podniesienie rangi politycznej unijnej polityki spójności.

Trzeba przyznać, że **dotychczasowa duża aktywność Polski w czasie dyskusji nad przyszłym kształtem polityki spójności po 2013 roku przynosi pozytywne efekty.** Głos Polski, prezentowany przez polskich europarlamentarzystów, ekspertów i przedstawicieli rządu, jest słuchany i znajduje swoje odzwierciedlenie w przyjmowanych i publikowanych dokumentach. Tak było w przypadku przyjętej przez Unię strategii „Europa 2020” i we wspomnianych wnioskach z Piątego Raportu Kohezyjnego. Nadchodząca polska prezydencja może jeszcze silniej wzmocnić rolę i pozycję Polski w kształtowaniu polityki spójności, a także nowej polityki społeczno-gospodarczej UE, szczególnie w jej terytorialnym wymiarze.

**Obok pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku, obejmującego fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, jednocześnie powinny zostać także przedstawione projekty rozporządzeń dla Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, a także innych polityk powiązanych z polityką spójności, w tym pomocy publicznej.** Lepszą

**koordynację wszystkich tych polityk powinno zapewnić z jednej strony przyjęcie Wspólnych Ram Strategicznych, a z drugiej strony umów partnerskich - Partnerski Kontrakt Rozwojowy i Inwestycyjny.**

Nadal nie wiemy jak będzie wyglądało powiązanie polityki spójności z realizacją Krajowych Programów Reform, a w szczególności kwestia warunkowości polityki spójności od prowadzonych reform strukturalnych. W tym przypadku rząd ocenia negatywnie wiele pomysłów Komisji, które wprowadzałyby np. kary finansowe albo uzależniałyby wypłaty środków unijnych od osiągniętych rezultatów czy transpozycji dyrektyw unijnych. Rząd jest także przeciwny wprowadzeniu rocznego rozliczania wydatków z Komisją, ale opowiada się za dalszym usprawnieniem i uproszczeniem procedur. Niektóre z tych elementów znalazły się w propozycji budżetu, więc przedmiotem ostrych dyskusji.

**Obok kształtu nowej polityki spójności zadajemy sobie pytanie, ile ostatecznie po negocjacjach Polska może otrzymać pieniędzy z Unii w ramach polityki spójności po 2013, jak te środki będą dystrybuowane i zarządzane i co będziemy mogli za te środki sfinansować i jakie rezultaty osiągnąć.** Obecnie fundusze unijne są motorem modernizacji inwestycyjnej naszego kraju i przyczyniają się zmniejszenia luki rozwojowej i cywilizacyjnej pomiędzy Polską i bogatszymi krajami członkowskimi UE. Bez tych pieniędzy doganianie Unii byłoby znacznie wolniejsze.

**Niewątpliwie jako nowy kraj członkowski zdajemy dobrze egzamin z realizacji polityki spójności w Unii Europejskiej. W bardzo dużej mierze sukcesy czy porażki polityki spójności w UE są postrzegane poprzez pryzmat Polski, bo jedna piąta funduszy unijnych płynie obecnie do Polski. Dzięki tym funduszom nasza polityka regionalna ma realne instrumenty do realizacji swoich celów. Decentralizacja państwa zyskała na znaczeniu. Skutecznie została wzmocniona rola samorządów terytorialnych, szczególnie wojewódzkich. Fundusze unijne przyczyniają się do zwiększenia poziomu PKB i większego tempa wzrostu PKB, generują nowe miejsca pracy, zwiększają poziom zatrudnienia, stanowią dobry i skuteczny bufor w okresie spowolnienia gospodarczego. Dzięki funduszom wszystkie polskie regiony zmniejszają dystans rozwojowy w stosunku do średniego poziomu w UE. Nie ma co ukrywać – bez funduszy unijnych nie budowaliśmy tyle dróg i autostrad, nie byłoby**

modernizacji linii kolejowych i taboru kolejowego, nie budowalibyśmy tyle sieci wodno-kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, nie modernizowalibyśmy tyle szkół i uczelni wyższych oraz obiektów ochrony zdrowia. Dzięki funduszom unijnym możemy efektywnie prowadzić działania w dziedzinie rynku pracy, integracji społecznej, edukacji i adaptacyjności. Wspieramy rozwój polskich przedsiębiorstw i sfery badawczo-rozwojowej, szczególnie w obszarze innowacyjności.

**System realizacji polityki spójności działa w Polsce dość sprawnie, szczególnie na poziomie regionalnym, co na pewno będzie wspomagać negocjacje.** Natomiast mamy problemy z realizacją dużych projektów, szczególnie infrastrukturalnych. Największe problemy mamy z realizacją projektów w infrastrukturze kolejowej, społeczeństwa informacyjnego i bezpieczeństwa energetycznego. Dotychczasowe działania nie doprowadziły jeszcze do wyraźnej poprawy innowacyjności polskiej gospodarki.

## Wnioski

**Polska powinna podtrzymywać opinię kraju, który świetnie sobie radzi w realizacji polityki spójności i w wykorzystywaniu pieniędzy unijnych. Jesteśmy na półmetku realizacji obecnej perspektywy 2007-2013. W najbliższym czasie priorytetem powinno zostać dokończenie kontraktacji pozostałych projektów i przyspieszenie wydatkowania. Szczególnie wydatkowanie musi przyspieszyć, abyśmy zdążyli wykorzystać wszystkie dostępne fundusze do końca 2015 roku. Nie możemy sobie pozwolić na niewłaściwe wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności. Musimy większą wagę przykładając do osiąganych efektów, biorąc pod uwagę obecne warunki silnego zagrożenia ze strony kryzysu finansowego w UE, a szczególnie w strefie euro. Więcej uwagi powinniśmy przyłożyć do jakości realizowanych projektów. Dlatego bardzo ważne jest dalsze stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier dla właściwego wykorzystania funduszy europejskich. Bariery te zmieniają się 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 poziomu i jakości wykorzystania funduszy europejskich.**

**Te najważniejsze obszary to: planowanie w administracji publicznej, koordynacja działań, system instytucjonalny i sprawność administracji, procedury ubiegania się o fundusze i realizacja projektów unijnych, finanse publiczne, potencjał beneficjentów dla realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz spowolnienie gospodarcze i światowy kryzys gospodarczy.**

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że **obecnie najważniejsze jest dokończenie procesu objęcia jak największej ilości środków umowami o dofinansowanie oraz skoncentrowanie się na wydatkowaniu i takiej realizacji projektów, która prowadzi do osiągania jak największych efektów społeczno-gospodarczych.** Największy problem nadal stanowią duże projekty infrastrukturalne, szczególnie w obszarze transportu kolejowego, bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury Internetu szerokopasmowego.

## Rekomendacje

W przypadku wybranych i wyżej opisanych 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 2012 – IV kwartał 2011 roku,
- Przygotowanie na 2012 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 i wydatkowania**, zakładającego osiągnięcie kontraktacji na poziomie **92 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 257 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **50 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 140 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2011 roku.

### 2) Koordynacja

- **Dalsze wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie krajowym i z zarządami województw; termin realizacji – IV kwartał 2011 roku.

### 3) System instytucjonalny

- **Wprowadzenie systemów motywacyjnych w systemie wynagrodzeń dla administracji**, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2012 roku.
- **Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorządy**; termin realizacji – I kwartał 2012 roku.
- **Zwiększenie liczby urzędników odpowiadających za prowadzenie i rozliczanie projektów** poprzez przesunięcie ich z mniej pilnych innych zadań – IV kwartał 2011 roku.

**4) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji**

- **Uproszczanie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego;** termin realizacji – II kwartał 2012 roku,
- **Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich** na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – I kwartał 2011 roku,
- **Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty** wsparcia i realizujących małe projekty, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – I kwartał 2011 roku,
- **Ścisłe monitorowanie indywidualnych projektów kluczowych,** zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – I kwartał 2012 roku,
- Wystąpienie do KE i uzgodnienie z innymi krajami członkowskimi zmiany zasady N+2 na N+3; termin realizacji – I kwartał 2012 roku.

**5) Finanse publiczne**

- **Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych** – II kwartał 2012 roku.

**6) 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.

**7) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy**

- **Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń** dla firm na kredyty i pożyczki, w tym na projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2012 roku.