

PROGRAMY PRZEDAKCESYJNE I POMOCOWE DLA NOWYCH CZŁONKÓW UE

Jerzy Pomorski



W 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycje reform w działaniu UE oraz zaproponowała przebieg procesu poszerzenia UE o nowe kraje. Dla wzmocnienia procesu przygotowania się krajów kandydujących do UE, zaprojektowano specjalny fundusz, zwany przedakcesyjnym nakierowany na finansowanie działań ujętych przez kraje kandydujące w programie „Partnerstwo dla Członkostwa”.

Podstawą stworzenia programów przedakcesyjnych dla Polski był Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Odrębną grupę programów stanowią tzw. programy pomocowe, które dotyczą krajów członkowskich Unii Europejskiej. W ramach UE, dla jej członków, funkcjonują dwa programy: Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności.

Programy przedakcesyjne i pomocowe służą realizacji podstawowej idei UE w zakresie spójności i współpracy gospodarczej, której celem jest wyrównywanie poziomu życia społeczeństw krajów UE i nowo przyjętych z Europy Środkowo-Wschodniej.

Dokumentem, w którym określono zakres koniecznych reform instytucjonalnych i prac przygotowawczych do przyszłego przystąpienia nowych krajów do UE jest akt prawny AGENDA 2000, który przygotowała w 1997 roku Komisja Europejska a zatwierdzony został przez UE w Berlinie w marcu 1999 r.

I

Programy przedakcesyjne dla krajów kandydujących do UE.

Programy przedakcesyjne obejmują pomoc UE dla Polski w następujących obszarach:

- wsparcie działań informacyjnych dla społeczeństwa o UE
- wsparcie współpracy w zakresie kultury i oświaty
- wsparcie przemian gospodarczych i przyspieszenia rozwoju gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw
- wsparcie przyspieszenia zmian strukturalnych i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich
- wsparcie w zakresie poprawy stanu infrastruktury i ochrony środowiska.
- wsparcie wstępnych działań w zakresie wyrównania różnic w poziomie gospodarczym w ujęciu regionalnym.

Programy wsparcia przedakcesyjnego swój budżet zasadniczy mają ujęty w trzech funduszach finansowych:

- Fundusz PHARE
- Fundusz ISPA
- Fundusz SAPARD

1. Fundusz PHARE



Fundusz PHARE, nakierowany jest na pomoc w procesie pogłębiania demokratyzacji społeczno-politycznej i transformacji gospodarczej. Fundusz ten jest programem pomocy finansowej o charakterze bezzwrotnym, a jego

budżet ustala Parlament Unii Europejskiej i Rada Unii Europejskiej. Dziedziny, na które kierowane są środki określa rząd polski, w porozumieniu z Komisją Europejską. Komitet Zarządzający Programem Phare, kontroluje czy środki przeznaczane są zgodnie z celami. W ramach programu Phare realizowane są programy krajowe, programy tzw. wielonarodowe i programy transgraniczne. Programy wielonarodowe obejmują jednocześnie kilka krajów kandydujących, a dotyczą między innymi: wspólnego rozwiązywania spraw ochrony środowiska, energetyki, transportu itp. Programy transgraniczne obejmują współpracę państw UE z kandydatami do UE w zakresie komunikacji, handlu, ochrony środowiska w obszarach przygranicznych.

Roczny budżet Phare dla Polski od roku 2000 wynosi średnio około 400 mln euro. Połowa tych środków przeznaczona jest na regionalne programy Spójności Społeczno-Gospodarczej. Na 2001 rok Komitet Zarządzający Phare zatwierdził do realizacji 34 instytucjonalne krajowe projekty (ich wartość 398 mln euro), ponadto uzgodniono finansowanie programów współpracy przygranicznej w wielkości 56 mln euro oraz 15 mln euro na projekty pomocy regionom dotkniętym powodzią w dorzeczu Wisły.

Począwszy od 2002 roku funkcjonować będzie fundusz Phare 2, który zorientowany jest na przygotowanie krajów kandydujących do członkostwa w UE. W ramach wspierania rozwoju instytucjonalnego z funduszu finansowane będą porozumienia pomiędzy administracją centralną państwa kandydującego a odpowiednikami w krajach członkowskich UE. Pomoc ma na celu wzmocnienie administracyjne kandydatów w zakresie wdrożenia prawa, jego egzekwowania oraz realizowania programów spójności społeczno-gospodarczej.

W ramach programu wspomagane będą finansowo takie cele jak:

- inwestowanie w obszar bhp w przemyśle krajowym
- zwiększenie pomocy w rozwój wszystkich regionów, poprzez wzmocnianie sektora małych i średnich przedsiębiorstw i rozwoju przedsiębiorczości w społeczeństwie, walka z bezrobociem strukturalnym.

Istotną zasadą przy wykorzystaniu środków z funduszy Phare jest zasada współudziału finansowego beneficjenta.

2. Fundusz ISPA

Budżet roczny tego funduszu dla Polski wynosi 350 mln. euro.

Fundusz ten jest elementem przygotowania w krajach kandydujących do korzystania w UE z programu Fundusz Spójności. Środki z tego funduszu przeznaczone są na poprawę i budowę szlaków komunikacyjnych o znaczeniu transeuropejskim oraz na ochronę środowiska przyrodniczego. Przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej /ISPA/ został ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr. 1267 z dnia 21 czerwca 1999 r. Przewidywany okres działania ISPA, to lata 2000-2004. Podział środków w ramach ISPA na beneficjentów odbywa się na podstawie następujących kryteriów: ilość mieszkańców, powierzchnia kraju, PKB per capita mierzonego parytetem siły nabywczej ludności.

Pomoc przyznana w ramach ISPA powinna wspierać cele określone w następujących dokumentach:

- Partnerstwo dla Członkostwa
- Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa
- Rozporządzenie Rady Europy z 1999 r. o ustanowieniu ISPA
- narodowe programy poprawy stanu środowiska oraz sieci infrastruktury transportowej.

Wsparcie finansowe UE w ramach ISPA może być realizowane jako pomoc zwrotna lub bezzwrotna a jej wysokość może dochodzić do 75% łącznych wydatków ze środków publicznych na zatwierdzony projekt. Wysokość pomocy w ramach ISPA będzie ustalana w taki sposób, aby wywoływać efekt dźwigni finansowej, stworzyć możliwości generowania dochodów netto, promować wykorzystanie prywatnych źródeł finansowania. Projekt realizowany w ramach programu ISPA musi wywierać istotny wpływ na pozytywne zmiany w zakresie ochrony środowiska i transportu w danym regionie.

W ramach projektów z ochrony środowiska w pierwszej kolejności współfinansowane będą inwestycje z zakresu:

- poprawa jakości i zaopatrzenia w wodę pitną
- gospodarka ściekowa
- gospodarka odpadami
- ochrony i jakości powietrza

Beneficjentami pomocy mogą być: samorząd terytorialny, organizacje samorządowe, oraz inne podmioty publiczne. Pomoc z programu ISPA jest traktowana jako uzupełniający instrument realizacji polityki ekologicznej danego państwa.

W ramach projektów z transzy transport, pomoc z programu ISPA kierowana będzie na wzmocnienie inwestycji z zakresu:

- poszerzenia oraz zwiększenia dostępu do Sieci Transeuropejskiej oraz zapewnienia dobrych powiązań komunikacyjnych pomiędzy krajami kandydującymi a UE
- wzajemnych powiązań oraz harmonizacji funkcjonowania krajowych sieci transportowych z sieciami transeuropejskimi promocji polityki tzw. transportu zrównoważonego.

Projekty kwalifikujące się do ISPA muszą być zlokalizowane na szlakach komunikacyjnych o międzynarodowym znaczeniu, które po przystąpieniu danego państwa do UE staną się częścią transeuropejskiej sieci komunikacyjnej. Skala i zasięg projektu realizowanego w ramach funduszu ISPA powinny być na tyle duże, aby po jego zrealizowaniu nastąpiła znaczna poprawa sytuacji w dziedzinie ochrony środowiska i transportu obejmująca znaczny obszar. Stąd też jest zasadą, że projekty winny zamykać się kosztami ponad 5 mln euro.

3. Fundusz SAPARD

Roczna wielkość tego funduszu możliwa do wykorzystania przez Polskę wynosi około 170 mln euro. Fundusz SAPARD dzielony jest na kraje kandydujące wg następujących kryteriów: liczba ludności zatrudniona w rolnictwie, powierzchnia upraw rolniczych, PKB na jednego mieszkańca liczona siłą nabywczą.

Fundusz przeznaczony jest na wsparcie rozwoju i restrukturyzacji obszarów wiejskich. Z uwagi na znaczenie i wielkość sektora rolniczego w Polsce, program ten ma duże znaczenie dla rozwiązania jednego z najtrudniejszych problemów gospodarczo-społecznych w naszym kraju na drodze wejścia Polski do UE. Środki tego funduszu są wsparciem dla Rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. **Program SAPARD ma uzupełniać krajowe nakłady finansowe na:**

- inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawa struktur kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej, w celu zagwarantowania wysokiej jakości żywności dla ochrony konsumenta
- wsparcie wprowadzania metod produkcji rolnej przyjaznych dla środowiska naturalnego oraz krajobrazu wiejskiego
- rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia alternatywnych źródeł dochodu
- wprowadzenie systemu zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz systemu usług w zakresie zarządzania gospodarstwami
- tworzenie grup producentów

- odnowa i rozwój wsi oraz ochrona dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich
- poprawa struktury agrarnej oraz scalanie gruntów
- tworzenie i uaktualnianie systemu rejestracji gruntów
- doskonalenie systemu szkoleń zawodowych
- rozwój i poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich
- gospodarowanie zasobami wodnymi
- leśnictwo wraz z zalesianiem użytków rolnych, inwestycje w gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i marketing drewna i innych produktów leśnych
- pomoc techniczna w zakresie działań wyżej wymienionych – wraz z ekspertyzami wspierającymi przygotowanie i monitorowanie powyższych programów oraz kampanię informacyjną.

II

Fundusze strukturalne

Fundusze strukturalne UE zostały utworzone do wsparcia finansowego realizacji podstawowych idei Unii, to jest poprawy jakości życia mieszkańców UE oraz wyrównania poziomu życia w poszczególnych regionach. Fundusz i jego cele ulegały przez ostatnie 20 lat pewnym przeobrażeniom, tak aby dostosować go do zmieniających się warunków gospodarczo-politycznych i społecznych w poszczególnych fazach rozwoju Unii.

Polityka regionalna i strukturalna UE wypływa z solidarności bogatszych krajów członkowskich i ich bogatych regionów z krajami i regionami uboższymi, jako że występowały lub nadal występują znaczne różnice w stopniu rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych krajów UE i jeszcze znacznie większe zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy poszczególnymi regionami w krajach członkowskich. Jest oczywiste, że problem ten nabierze jeszcze większej wagi w odniesieniu do sytuacji w całej UE, po przystąpieniu do UE nowych państw, w których poziom życia społeczeństw, stopień rozwoju gospodarczego jest znacznie niższy w układzie krajów i regionów, aniżeli średni poziom w UE.

Zasadniczym dokumentem w oparciu o, który funkcjonować będzie polityka strukturalna i regionalna w UE w latach 2000–2006, jest zmodyfikowany na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 roku, dokument „Agenda 2000”. Zgodnie z duchem tego dokumentu nastąpi dalsza koncentracja pomocy na rzecz przyspieszenia rozwoju go-

spodarczego obszarów o największych potrzebach i likwidacji problemów strukturalnych w gospodarce i społeczeństwie /schyłkowe gałęzie przemysłu, peryferyjne położenie, słaba infrastruktura, zapóźnienie w oświacie/. W powyższym dokumencie zapisano, że łączna wielkość środków pomocy z Funduszu Strukturalnego i Funduszu Spójności dla krajów UE w skali roku wynosić będzie do 4% krajowego PKB całej Unii.

W wyniku decyzji podjętych przez Radę Europy w Berlinie w 1999 r. ustalono, że Fundusze Strukturalne przeznaczone będą na trzy cele strategiczne:

- **Cel 1 – regionalny** – Wspomaganie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju /PKB na jednego mieszkańca poniżej 75% średniej dla całej Unii/.
- **Cel 2 – regionalny** – Wspieranie ekonomicznej i społecznej konwersji regionów przeżywających trudności strukturalne. Cel ten obejmuje programy restrukturyzacji regionów, w których występuje przemysł schyłkowy, w których stopa bezrobocia i stopa zatrudnienia w przemyśle są niekorzystne w stosunku do przeciętnej w UE i gdzie zatrudnienie w przemyśle wykazuje tendencję spadkową oraz pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich, tzw. wrażliwych, gdzie występuje niski wskaźnik PKB na jednego mieszkańca wsi. Cel obejmuje również obszary wiejskie o wysokim zatrudnieniu w rolnictwie, niskich dochodach z rolnictwa, słabej gęstości zaludnienia, lub silnej tendencji do odpływu ludności. Cel 2 obejmie maksymalnie 18% populacji UE.
- **Cel 3 – horyzontalny** – Pomoc na rzecz adaptacji i modernizacji polityki i systemów oświaty, kształcenia zawodowego oraz zatrudnienia. Podział środków będzie następował na podstawie udziału poszczególnych państw w populacji UE.

Rozdział środków z funduszy strukturalnych wśród państw UE w ramach Celu 1 i 2 opiera się na następujących kryteriach: procent ludności spełniającej określone wymogi, faktyczna wielkość dochodu PKB na jednego mieszkańca w regionie do średniej w kraju i w UE; stopa zatrudnienia w rolnictwie w regionie w stosunku do średniego zatrudnienia w tym dziale gospodarki w kraju i w UE; stopa bezrobocia w danym regionie w porównaniu do średniej krajowej i średniej w UE; gęstość zaludnienia w regionie w porównaniu do średniej

w kraju i w UE i inne; dobrobyt regionu; dobrobyt całego kraju; ostrość problemów strukturalnych w szczególności poziom bezrobocia.

W odniesieniu do Celu 3 uwzględnia się ostrość problemów społecznych /marginalizacja społeczna, poziom oświaty i kształcenia zawodowego oraz udział kobiet w rynku pracy/.

Łączne nakłady finansowe na realizację polityki strukturalnej w UE na lata 2000-2006 wynoszą 195 mld euro, z tego na Cel 1 przeznacza się 69,7%, na Cel 2 – 11,5%, na Cel 3 – 12,3% kwoty funduszu. Począwszy od 2002 roku zarezerwowano kwotę 39,48 mld. euro na pomoc strukturalną dla krajów kandydujących do UE. Jej wielkość w poszczególnych latach zestawiono tabeli poniżej.

Tabela nr.1. **Roczne nakłady na pomoc strukturalną dla krajów kandydujących do UE**

Rok	2002	2003	2004	2005	2006
Wielkość pomocy w mln. euro	3750	5830	7920	10000	12080

źródło: Wybrane aspekty oraz uwarunkowania wspierania rozwoju przedsiębiorczości – Jacek Szlachta, Tomasz Gorzeński, Bogdan Kawałko, Mieczysław Kowerski – WSZiA w Zamościu.

Środki wymienione w tabeli na lata 2002-2003 nie będą wykorzystane, bowiem przeznaczone są na pomoc dla krajów kandydujących do UE, ale po ich wejściu do Unii, jest szansa, że zwiększą one pomoc na lata 2004-2006.

Należy zaznaczyć, że wykorzystanie tych środków zależeć będzie od stopnia przygotowania poszczególnych krajów do ich absorpcji, pod względem organizacyjnym tj. przygotowania właściwych projektów zgodnie z wyznaczonymi procedurami wykorzystania funduszu oraz możliwościami finansowego partycypowania w realizacji projektów własnymi środkami finansowymi przez kraje kandydujące. Z kwoty Funduszu Strukturalnego zamieszczonego w tabeli 1, Polska (wg. stanu na 31.12.2001 r.) po przystąpieniu do UE ma szansę otrzymać wsparcie w poszczególnych latach w następujących wielkościach:

2004 r. – 4800 mln euro
 2005 r. – 6100 mln euro
 2006 r. – 7400 mln euro

Ogólną zasadą wykorzystania Funduszy Strukturalnych w UE po roku 2002 jest ustalenie sztywnej reguły, że pomoc dla danego kraju nie może być wyższa aniżeli 4% PKB beneficjenta. Poza Funduszami Strukturalnymi w UE funkcjonuje tzw. Fundusz Spójności, ustanowiony dla wspierania finansowego projektów z zakresu ochrony środowiska i realizacji ważnych sieci transportu drogowego i kolejowego.