

TOMASZ HOFFMANN

Poznań

Ocena przygotowania Wielkopolski do wdrażania i zarządzania Wielkopolskim Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego

Przez cały 2003 rok w Europie toczyła się debata nad nową polityką spójności Unii Europejskiej, która miała – obowiązywać do 2006 roku. Brały w niej udział rządy krajów członkowskich oraz rozmaite grupy lobbystyczne, głównie spośród samorządów regionalnych i lokalnych. Obecnie w Polsce trwają bardzo intensywne prace nad urzeczywistnieniem polityki spójności w latach 2007–2013. Polityka ta będzie miała ogromny wpływ na priorytety innowacyjne i struktury administracyjne odpowiedzialne za rozwój polskich województw. Ponownie zredefiniowano politykę spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej, określaną jako politykę regionalną lub strukturalną. Stwierdzono, że w okresie planistycznym 2007–2013 polityka ta zmierzać będzie do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej regionów oraz do rozwiązywania strukturalnych problemów społecznych i ekonomicznych stojących na drodze do uzyskania tej konkurencyjności¹.

W artykule przedstawiono najważniejsze zmiany, jakie wprowadza nowa polityka spójności, w szczególności skoncentrowano się na celach, aktach prawnych, programach operacyjnych oraz wydanych wytycznych. Omawiając poszczególne zmiany szczególny nacisk położono na ocenę przygotowania Wielkopolski do wykorzystania pomocy unijnej w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO). Starano się także ukazać cały kontekst zawirowań organizacyjnych, prawnych i politycznych towarzyszących przygotowaniom regionu do absorpcji funduszy strukturalnych.

W wyniku dyskusji nad nową perspektywą finansową UE w ramach polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, przyjęto *Trzeci Raport na temat Spójności Ekonomicznej i Społecznej*². Raport identyfikował wyzwania na przyszłość dla polityki spójności³. Na nowo zdefiniowano trzy zasadnicze cele tej polityki, do których zaliczono:

¹ T. G. Grosse, *Debata nad zmianą polityki regionalnej Unii Europejskiej po 2006 roku*, w: T. G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 11.

² Por. *Third Report on economic social cohesion, A new Partnership for cohesion*, Belgium 2004.

³ J. Parce, *Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013*, w: *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce. Rezultaty Niemiecko-Francuskiego projektu doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy*, marzec 2005, s. 41–44.

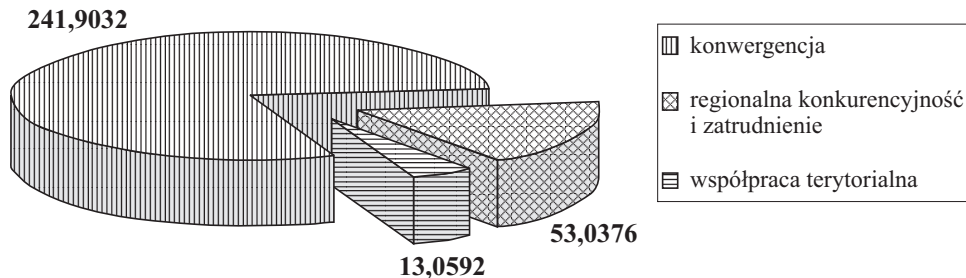
- cel 1 – zbieżność i wsparcie dla rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy w najmniej rozwiniętych regionach i krajach członkowskich⁴, (tzw. konwergencja);
- cel 2 – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie;
- cel 3 – europejska współpraca terytorialna⁵.

Polska w okresie budżetowym Unii Europejskiej 2007–2013 całym swoim terytorium spełnia kryterium pomocy w ramach realizacji celu „konwergencja”⁶. W jego zakresie realizowane będą projekty w regionach, w których poziom PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75% średniej UE. Można zatem przyjąć, że cel ten jest podobny do „celu 1”, który funkcjonował w latach 2000–2006⁷. Komisja Europejska uznała, że 78,54% łącznych środków z funduszy strukturalnych będzie przeznaczonych na realizację celu „konwergencja”, 17,22% alokacji przeznaczone zostanie na cel „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” oraz 4,04% na „współpracę terytorialną”. Przy ustalonym budżecie 308 mld euro, dla całej Unii Europejskiej rozkład pomocy regionalnej między trzy nowe cele, kształtuje się następująco:

- cel 1 – konwergencja – 241,9032 mld euro;
- cel 2 – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie – 53,0376 mld euro;
- cel 3 – współpraca terytorialna – 13,0592 mld euro.

W ujęciu graficznym podział środków pomiędzy nowe cele polityki spójności prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Podział środków pomiędzy cele polityki spójności w latach 2007–2013 (dane w mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Parce, *Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013*, w: *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce. Rezultaty Niemiecko-Francuskiego projektu doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy*, marzec 2005, s. 45–48.

Początkowo założono, że na Polskę w ramach polityki strukturalnej przypadnie około 60 mld euro, jednakże we wrześniu 2006 roku pojawiła się informacja, że kraj

⁴ Zwana w doktrynie również konwergencją czyli zmniejszaniem różnic w poziomie rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, dzięki promocji rozwoju najsłabiej rozwiniętych regionów.

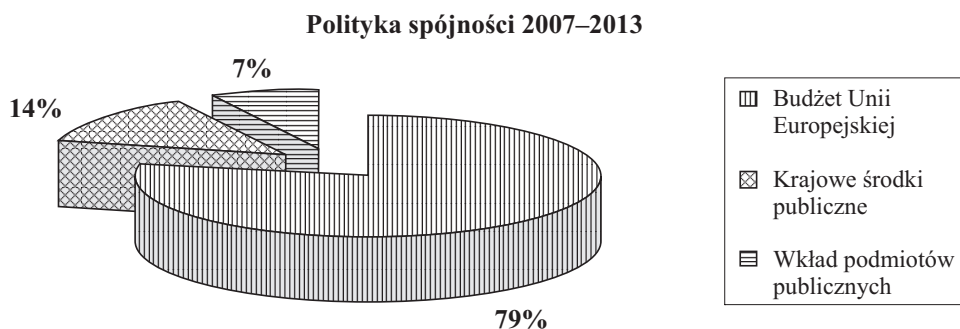
⁵ K. A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 45.

⁶ T. A. Grzeszczyk, *Ocena projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 37.

⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Kraków 2006, s. 21 i n. Por też K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003; M. Rudnicki, *Polityka Regionalna UE*, Poznań 2000; T. Hoffmann, *Wykorzystanie programów pomocowych i przedakcesyjnych w Polsce w latach 1990–2001*, Toruń 2006.

otrzyma dodatkowo 7,7 mld euro. W sumie do dyspozycji otrzymano 67,7 mld euro⁸ środków z Unii Europejskiej. Do tej sumy należy dodać 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych oraz około 6,4 mld euro jako wkład podmiotów prywatnych⁹. Zatem na realizację polityki spójności łącznie przeznaczonych zostało 85,6 mld euro¹⁰.

Wykres 2. Procentowy udział środków na politykę spójności przeznaczonych dla Polski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Kuźmicz, K. Niklewski, *7,7 mld euro więcej z Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 sierpnia 2006 r., s. 27.

W związku ze zmianą zasad finansowania polityki regionalnej, ilości funduszy i ich celów Komisja Europejska opublikowała nowe instrumenty prawne regulujące zasady wprowadzania wspólnotowej polityki spójności na lata 2007–2013. 4 lipca 2006 roku Parlament Europejski na sesji plenarnej zaakceptował przedmiotowe akty prawne, co umożliwiło ostateczne ich przyjęcie. Są to:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94;
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)¹¹.

⁸ M. Kuźmicz, K. Niklewski, *7,7 mld euro więcej z Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 sierpnia 2006 r., s. 27.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Są to kwoty podane w cenach z 2006 roku.

¹¹ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Polityka+spojnosci/Polityka+spojnosci+UE+2007++2013.htm>.

8 grudnia 2006 roku Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia 1080/2006, regulującego funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Nowe rozporządzenie zastąpiło obowiązujące w latach 2000–2006 akty prawne porządkujące zarządzanie funduszami strukturalnymi. Komisja wprowadzając nowe przepisy dążyła do uproszczenia i zwiększenia przejrzystości przepisów wspólnotowych, regulujących zasady wykorzystania środków strukturalnych. Przede wszystkim nacisk położono na większą decentralizację i proporcjonalność w zarządzaniu funduszami unijnymi oraz na większą przejrzystość ich wydatkowania¹².

Nowa polityka spójności wymagała od władz centralnych uchwalenia szeregu ustaw i aktów wykonawczych. Za pierwszą i priorytetową uznano uchwalenie ustawy, która ureguluje prowadzenie polityki rozwoju. Już w grudniu 2006 roku Sejm RP po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych przez Senat RP, uchwalił ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³. Umożliwia ona realizację programów operacyjnych w latach 2007–2013 oraz stwarza ramy prawne i instytucjonalne systematyzujące prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Za wprowadzenie polityki rozwoju odpowiadają w skali kraju Rada Ministrów, w regionach – samorządy województw, na poziomie lokalnym – samorządy powiatowe i gminne. Z kolei metody realizacji tej polityki zostały określone w strategiach rozwoju¹⁴.

Nadrzędną pozycję ustawa przypisuje Strategii Rozwoju Kraju (SRK), którą w dniu 31 stycznia 2006 roku zaakceptowała Rada Ministrów. SRK na lata 2007–2015 jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. SRK stanowi bazę odniesienia dla innych strategii i programów rządowych, a także jest podstawową przesłanką dla Narodowej Strategii Spójności (NSS).

Narodowa strategia spójności¹⁵ zawiera opis, uzasadnienie oraz cele priorytetów wdrażanych w nowym okresie programowania. Pierwszy projekt NSS został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 roku. W wyniku zmiany rządu w ramach realizacji „Programu Działania Rządu Solidarne Państwo”, NSS została poddana weryfikacji i zmieniona. Celami strategicznymi NSS są:

- tworzenie warunków dla utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;
- wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego;
- podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów;

¹² Wprowadzono obowiązek publikowania informacji o beneficjentach i działaniach współfinansowanych z funduszy UE.

¹³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

¹⁴ Odpowiednio dla kraju w Strategii Rozwoju Kraju, w województwie – w Strategii rozwoju województw w powiatach i gminach w strategiach rozwoju powiatu lub gminy.

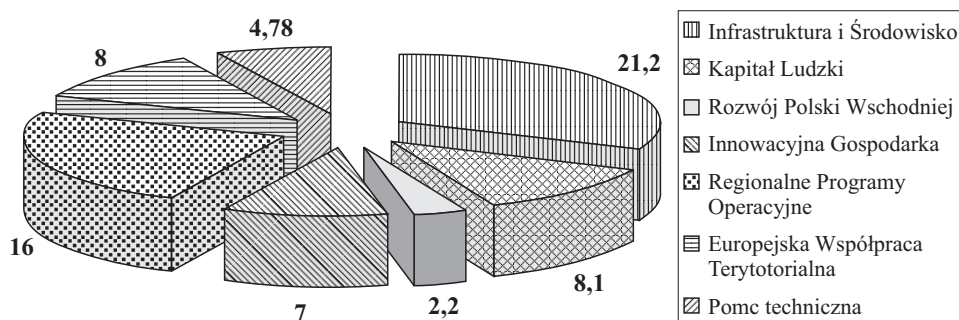
¹⁵ W literaturze określając NSS, niektórzy autorzy posługują się terminem Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- rozwój obszarów wiejskich¹⁶.

Założono, że NSS wdrażana będzie przy pomocy Programów Operacyjnych (PO) zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) zarządzanych przez samorządy poszczególnych województw¹⁷. Na lata 2007–2013 przyjęto wdrażanie sześciu programów operacyjnych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Są to:

- PO Rozwój Polski Wschodniej;
- PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej;
- PO Infrastruktura i Środowisko;
- PO Innowacyjna Gospodarka¹⁸;
- PO Kapitał Ludzki¹⁹;
- PO Pomoc Techniczna;
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych²⁰.

Wykres 3. Podział środków na poszczególne programy operacyjne (dane w mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Kuźmicz, K. Niklewicz, *Wielki skok na pieniądze z Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 30 czerwca 2006 r., s. 34.

Oprócz wspomnianych programów operacyjnych założono, że Narodowa strategia spójności będzie wdrażana za pomocą *Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013*. Za jego współfinansowanie odpowiadać będzie Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dysponujący kwotą 11,8 mld euro. Z kolei rozwój sektora rybackiego będzie współfinansowany przez Europejski Fundusz Rybołówstwa, posiadający w dyspozycji 660,7 mln euro²¹.

¹⁶ *Dokumenty na nowy okres programowania 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR”, nr 5, s. 20.

¹⁷ Por. T. A. Grzeszczyk, *Ocena projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 40.

¹⁸ Początkowo Program Operacyjny nazywał się „Konkurencyjna Gospodarka”. W wyniku jego konsultacji nazwa została zmieniona.

¹⁹ *Dokumenty na nowy okres programowania 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR” nr 5, s. 21.

²⁰ *Ibidem*, s. 22.

²¹ Dodać trzeba, że Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybołówstwa nie są w perspektywie finansowej 2007–2013 funduszami strukturalnymi.

Województwo Wielkopolskie uznane zostało za jeden z najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionów Polski, które pod względem PKB zajmuje trzecie miejsce w rankingu krajowym²². Niewątpliwie miało to bezprecedensowy wpływ na alokacje środków w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Jego główny cel wynika ze Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego, w którym założono, że Wielkopolska ma być regionem zintegrowanym i konkurencyjnym²³. Nakreślona wizja rozwoju regionu jest zgodna z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz głównymi kierunkami polityki spójności.

Osiągnięcie celu generalnego planowane jest przy realizacji celów szczegółowych, do których zaliczono:

- poprawę warunków zatrudnienia;
- wzrost aktywności zawodowej mieszkańców;
- wzrost udziału wiedzy i innowacji w gospodarce regionu²⁴.

Priorytetami Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (WRPO) są:

- Konkurencyjność przedsiębiorstw;
- Infrastruktura komunikacyjna;
- Środowisko przyrodnicze;
- Rewitalizacja obszarów problemowych;
- Infrastruktura dla kapitału ludzkiego;
- Turystyka i środowisko kulturowe;
- Pomoc techniczna²⁵.

W porównaniu ze Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), zasadnicze zmiany dotyczą wielkości środków, ich przeznaczenia, a także sposobu zarządzania programem²⁶. Zgodnie z przytoczoną wyżej ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju WRPO zarządzany będzie przez samorząd województwa, który może delegować część swoich uprawnień na inną instytucję²⁷ z zachowaniem odpowiedzialności za wdrażanie i zarządzanie danym komponentem. Zmiana podejścia w zarządzaniu programami operacyjnymi i możliwość przekazania wdrażania i zarządzania programem regionalnym wynika z przekonania, że w latach 2007–2013 należy unikać nadmiernej centralizacji w przeciwieństwie do tej, jaką zastosowano przy wdrażaniu ZPORR w latach 2004–2006.

mi. Por. J. Babiak, *Polityka strukturalna jako czynnik wyrównywania dysproporcji rozwojowych krajów Unii Europejskiej*, w: J. Babiak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 27–28.

²² *Europejska gmina, europejskie miasto*, „Gazeta Prawna”, 23 maja 2007 r., nr 99, s. D1.

²³ *Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013*, Poznań 13 lipca 2007, materiał powielany, s. 87.

²⁴ *Ibidem*, s. 89.

²⁵ *Ibidem*, s. 103–157.

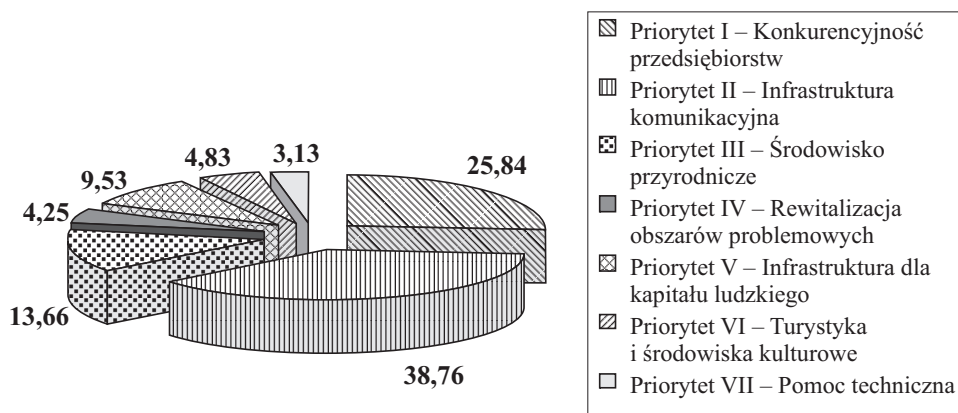
²⁶ M. Lejczyk, *Ocena przygotowania Polski do wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3 (184), maj/czerwiec 2007, s. 30.

²⁷ W ramach pomocy dla przedsiębiorców na tworzenie funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i inwestycyjnych rozdział środków został powierzony Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu działającemu przy Europejskim Banku Inwestycyjnym. Zob. szerzej: *Unijny bank pomoże dwóm regionom zarządzać pieniędzmi*, „Gazeta Prawna”, 3 marca 2007 r.

Jak już wspomniano wcześniej, w ramach WRPO region wielkopolski otrzyma o wiele większą ilość środków niż w ubiegłym okresie programowania. Jest to kwota rządu 1,130 mld euro. Przy takim finansowym wsparciu Wielkopolska jest na trzecim miejscu pod względem dostępnych funduszy w ramach regionalnych programów operacyjnych. Przed nim kolejno mazowieckie, śląskie i podkarpackie.

Wykres 4. Priorytety i alokacja RPO dla Województwa Wielkopolskiego na lata 2007–2013

Środki z podziałem na priorytety w ramach WRPO (dane w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013, Poznań 13 lipca 2007, materiał powielany, s. 157.

Tabela 1

Podział środków na priorytety w ramach WRPO (dane w euro)

Nr	Nazwa priorytetu	Wkład wspólnotowy w euro	Udział w finansowaniu ogółem w %
1	Konkurencyjność przedsiębiorstw	287 110 000	25,40
2	Infrastruktura komunikacyjna	407 841 000	36,08
3	Środowisko przyrodnicze	158 590 000	14,03
4	Restrukturyzacja i wzmocnienie potencjałów terytorialnych	89 170 000	7,89
5	Infrastruktura dla kapitału ludzkiego	147 644 097	13,06
6	Pomoc techniczna	39 909 000	3,53
Razem		1 130 264 097	100,00

Źródło: I. Herbst (red.), *Finansowanie projektów zasilanych z funduszy unijnych*, Warszawa 2007, s. 73.

Z powyższego wykresu oraz tabeli wynika, że najwięcej środków Wielkopolska przeznaczy na projekty z zakresu infrastruktury o podstawowym znaczeniu. Będą to drogi, mosty, wiadukty, tabor kolejowy, transport publiczny oraz społeczeństwo informacyjne. W tym obszarze potrzeby regionu są największe.

Z kolei najmniej środków trafi na projekty z zakresu restrukturyzacji i wzmocnienia potencjałów rozwojowych. Będą to projekty związane z turystyką, rewitalizacją czy rehabilitacją miast i gmin.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego do komponentu regionalnego WRPO wprowadziło procedurę pozakonkursową wyboru projektów. Procedura ta została przewidziana dla projektów uwzględnionych w planie inwestycyjnym województwa wielkopolskiego. Zamieszczenie projektu w planie jest warunkiem jego realizacji. Z kolei projekty będą wyłaniane według kryteriów o charakterze strategicznym. Oprócz zgodności z dokumentami strategicznymi i programowymi o wyborze przedsięwzięć decydować będzie stopień ich wpływu na realizację celów w tych dokumentach. Zatem preferowane będą projekty o jak największym oddziaływaniu terytorialnym odzwierciedlające strukturalne problemy województwa²⁸.

Uruchomienie procedury pozakonkursowej wymusiło na Wielkopolsce fakt przygotowania listy projektów kluczowych. Początkowo była temu niechętna, jednak naciski Ministerstwa Rozwoju Regionalnego doprowadziły do tego, że samorząd województwa zmuszony był określić inwestycje kluczowe dla regionu. Pierwotnie było ich 40, jednak w końcu znalazło się 16 podstawowych dla Wielkopolski projektów. Wśród nich są:

- budowa Wielkopolskiego Centrum Zaawansowanych Technologii²⁹;
- inkubator Technologiczny w Kaliszu;
- regionalny Instytut Transferu Technologii;
- wzmocnienie funkcji kongresowych MTP;
- rewitalizacja regionalnych linii kolejowych w Wielkopolsce;
- zakup taboru kolejowego dla regionalnych pasażerskich przejazdów kolejowych;
- budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej;
- wdrażanie technologii informatycznych w instytucjach publicznych;
- stworzenie poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej;
- modernizacja Kanału Ślesieńskiego;
- adaptacja obiektów wojskowych na potrzeby dydaktyczne Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu;
- przebudowa budynku po wojsku na potrzeby Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Pile;
- adaptacja budynków po wojsku – PWSZ w Gnieźnie;
- budowa auli wielofunkcyjnej – PWST w Lesznie;
- budowa obiektu dydaktyczno-konferencyjnego – PWSZ w Koninie;
- poprawa wykrywalności i standardów diagnostyki nuklearnej nowotworów w Wielkopolsce – Wielkopolskie Centrum Onkologii³⁰.

W marcu 2007 roku rząd przyznał Wielkopolsce dodatkowe 142,5 milionów euro jako rekompensatę za niekorzystny i krzywdzący zdaniem władz regionu podział środków dla najbiedniejszych województw³¹. Fundusze te zostały rozdzielone w oparciu o tzw. listę marszałka, w której znalazły się następujące projekty:

²⁸ J. Zaborska, *16 województw, 16 miliardów*, „Biuletyn ZPORR”, październik–grudzień 2006, s. 5.

²⁹ Jest to projekt, który właściwie wpisuje się do Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” 2007–2013.

³⁰ *Na co pójdą unijne pieniądze*, „Głos Wielkopolski”, 26 września 2006 r., s. 7.

³¹ Chodziło tutaj o spór w zakresie wsparcia dla województw: lubelskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego oraz warmińsko-mazurskiego. Zob. W. Pelowski, *PiS dla ścian wschodniej*, „Gazeta Wyborcza”, 4 lipca 2006 r., s. 23.

- budowa trasy tramwajowej z osiedla Lecha na Franowo wraz z nową zajezdnią tramwajową;
- ochrona wód zlewni rzeki Noteć;
- przebudowa drogi nr 434 koło Śremu;
- przedłużenie trasy tramwajowej od Zawad do stacji Poznań Wschód;
- budowa obwodnicy Murowanej Gośliny;
- przedłużenie trasy Poznańskiego Szybkiego Tramwaju do Dworca Zachodniego w Poznaniu;
- rozbudowa Teatru Wielkiego w Poznaniu;
- budowa obwodnicy Krobi;
- drugi etap obwodnicy Śremu;
- inwestycje w rezerwach archeologicznych w Ostrowie Lednickim, w Gieczu i Grzybowie;
- budowa nowego obiektu kulturalnego na Ostrowie Tumskim w Poznaniu;
- rewaloryzacja Wzgórza Lecha w Gnieźnie³².

Z pieniędzy tych jednak nie są zadowolone władze Poznania. Liczyły bowiem na dofinansowanie budowy trzeciej ramy. Niestety inwestycji tej nie uwzględniono w ramach potrzeb stolicy regionu. Trzecia rama pozwoliłaby na lepsze skomunikowanie lotniska Ławica z drogami krajowymi. To byłaby inwestycja ważna nie tylko dla miasta, ale całego regionu, jednakże posłowie lobujący za zwiększeniem środków dla wielkopolski twierdzili, że całe województwo potrzebuje inwestycji, a nie tylko duże aglomeracje³³.

Wspomnieć należy, że jeszcze niedawno podział środków wzbudzał w Wielkopolsce wiele kontrowersji. Chodziło o wybór algorytmu, wg którego rząd dzielił środki. Miał on trzy warianty wyboru³⁴. Pierwszy faworyzował województwa najbardziej potrzebujące (warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, lubelskie). Drugi i trzeci były do siebie zbliżone i powodowały najmniejsze różnice w podziale środków. Pod koniec czerwca 2006 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zarekomendowało przyjęcie pierwszego algorytmu, który preferował ścianę wschodnią, czyli województwa: lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, podkarpackie oraz warmińsko-mazurskie.

Zastosowanie spornego algorytmu spowodowało, że regiony wschodnie otrzymały 2,2 razy więcej wsparcia na mieszkańca niż Wielkopolska i inne bogate województwa³⁵. Informacja ta wywołała liczne protesty samorządowców³⁶. Nie kryli oni swojego oburzenia, twierdząc że „to jest kuriozum a nie polityka regionalna, [...] będą rozdawać prezenty – pieniądze po uważaniu”³⁷. Podkreślano, że algorytm jest niekorzystny dla rozwoju kraju, bowiem województwa najsłabsze ekonomicznie, które uzyskają tak

³² T. Cylka, *Najwięcej dostał Poznań. Rząd w części rekompensuje nam niższą dotację na lata 2007–2013*, „Głos Wielkopolski”, środa 7 marca 2007 r., s. 3. Zob. M. Danielewski, *Miliard więcej dla Wielkopolski*, „Gazeta Wyborcza”, 24.10.2006, s. 2, dodatek poznański, a także M. Kuźmicz, *Polskie drogi (plan siedmioletni UE)*, „Gazeta Wyborcza”, 4 stycznia 2007, s. 1.

³³ Ibidem.

³⁴ U. Zalewska, *Mazowsze zyska, Śląsk straci*, „Gazeta Wyborcza”, 29 czerwca 2006 r., s. A14.

³⁵ W. Pelowski, *PiS dla ściany wschodniej*, „Gazeta Wyborcza”, 4 lipca 2006 r., s. 23.

³⁶ U. Zalewska, *Algorytm krytyki*, „Gazeta Wyborcza”, 28 czerwca 2006 r., s. B2.

³⁷ M. Kuźmicz, *Miliardy z UE dla najbardziej potrzebujących*, „Gazeta Wyborcza”, 1 sierpnia 2006 r., s. 22.

wielkie wsparcie mogą nie zapewnić współfinansowania. Z kolei rząd odpierał zarzuty, mówiąc że „nie będzie tak źle”³⁸. Minister rozwoju regionalnego twierdziła „liczę na zmianę ustawy o finansach publicznych, która winna uczynić staranie się o środki mniej skomplikowanym”³⁹.

Problem podziału środków znalazł się również w dyskursie europejskim. Danuta Hubner Komisarz ds. polityki regionalnej stwierdziła, iż „dylemat czy inwestować w regiony najbiedniejsze, czy najbogatsze nie dotyczy tylko Polski. Toczy się on w Europie od lat. [...] Trzeba zainwestować w regiony najbiedniejsze, by mogły stworzyć własny potencjał wzrostu, żeby luka między bogatymi a biednymi się nie powiększała. [...] Jednakże nie jest rozwiązaniem inwestowanie w infrastrukturę, dziś trzeba stawiać na innowacyjność. Samorządy powinny wspierać projekty polegające na tworzeniu parków technologicznych, współpracy środowiska biznesu i nauki. Wtedy wyjście z pułapki biedy będzie możliwe”⁴⁰.

Władze Wielkopolski mimo wszystko twierdziły, że region padł ofiarą wyrównywania szans w kraju, a także został ukarany za gospodarność. Podkreślano, że najbardziej dezaprobujące było jednak to, iż nie wzięto pod uwagę opinii samorządowych związków, które wybrały najbardziej kompromisowy i realny wariant podziału pieniędzy⁴¹. Radni województwa wielkopolskiego wyrazili swój sprzeciw i przyjęli stanowisko przeciw takiemu traktowaniu ich regionu przez rząd i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁴².

Atmosferę podgrzała także decyzja rządu, w której wykreślił on z programu operacyjnego „*Infrastruktura i Środowisko*” drogę S-11 z Kołobrzegu przez Piłę, Poznań i Ostrów na Śląsk oraz drogę S-5 z Bydgoszczy przez Gniezno, Poznań, Leszno do Wrocławia. Co niektórzy twierdzili, że to kara za niskie poparcie, jakiego Wielkopolska udzieliła PiS-owi. Z kolei przedstawiciele rządu, odpierając zarzuty argumentowali, iż nie ma pieniędzy na wszystkie inwestycje, a ponadto drogi te nie znajdują się w tzw. europejskim korytarzu transportowym⁴³. Podkreślano, że pomimo iż obie drogi są trasami szybkiego ruchu nie są priorytetem w podziale pieniędzy z Unii Europejskiej⁴⁴.

W tej sytuacji gminy powiatu Jarocińskiego oraz Koźmin Wielkopolski, Nowe Miasto nad Wartą i Dobrzyca wystosowały petycję do rządu w sprawie spornych dróg. Postulowały one, że drogi te dla wielkopolskich gmin stanowią szansę szybkiego połączenia z Poznaniem oraz argument dla przedsiębiorców, że warto w tym regionie inwestować⁴⁵. Petycja została jednak przez rząd zignorowana. Tym sposobem dwie kluczowe drogi w Wielkopolsce nie zostały wpisane do największego programu opera-

³⁸ I. Morawski, *Największe pieniądze dla najuboższych regionów*, „Rzeczpospolita”, 2 sierpnia, s. B3.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ D. Hübner, *Wielki skok za 67 mld euro*, „Gazeta Wyborcza”, 14 września 2006 r., s. 30.

⁴¹ *Wielkopolska dostanie z UE 258 milionów euro mniej*, „Głos Wielkopolski”, 1/2 lipca 2006 r., s. 4.

⁴² M. Bielicka, *Radni o podziale unijnych pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza”, 4 lipca 2006 r., s. 25.

⁴³ O europejskich korytarzach transportowych zobacz: W. Januskiewicz, E. Synowiec, *Przygotowania Polski do członkostwa w UE*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 357–362, a także J. Jastrzębska, *Rozszerzenie TENs na państwa Europy Środkowo-Wschodniej*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10 (85).

⁴⁴ T. Cylka, *Nie odpuszczamy S5*, „Głos Wielkopolski”, 8 września 2006 r., s. 3.

⁴⁵ *Walczymy o drogę S11*, „Głos Wielkopolski”, 2/3 września 2006 r., s. 5.

cyjnego „Infrastruktura i Środowisko”⁴⁶. Na dodatek samorządowców poruszyła kwestia omawianej już ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁷. Według niej wojewoda może wetaować każdą inwestycję, którą za unijne pieniądze chce realizować samorząd. Ustawodawca zapisał, że „wojewoda może zgłosić weto, jeżeli wykryje «nieprawidłowości» przy wyborze projektów”⁴⁸. Jednakże kryteriów nieprawidłowości nie określono. W tej sytuacji wojewoda otrzymał dużą dowolność.

Eksperti od początku twierdzili, że to złe prawo, które pozwala wojewodom ingerować w rozwój regionalny. Podawano nawet przykłady, że jeśli okaże się, iż wojewoda będzie sugerował, że samorząd powinien zbudować most w gminie A niż drogę w gminie B, wtedy władze lokalne będą podlegać administracji rządowej i będzie to swoisty powrót do Rad Narodowych z okresu PRL⁴⁹. Przeciwno temu przepisowi były Platforma Obywatelska, Sojusz Lewicy Demokratycznej, samorządowcy, eksperci i przedsiębiorcy. Przepis był nawet kwestionowany przez Senat⁵⁰. Na zarzuty samorządowców Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydało wytyczne dla wojewodów kiedy mogą stosować weto.

Według zaleceń Ministerstwa weto wojewody może dotyczyć wyłącznie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie trwania procedury wyłaniania projektów w drodze konkursu. Należą do nich:

- niewłaściwe zastosowanie kryteriów wyboru projektu określonych przez instytucję zarządzającą, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący;
- dokonywanie wyboru projektów z naruszeniem zasad obowiązujących w tym zakresie, czyli na przykład naruszenie określonego regulaminu pracy komisji konkursowej.

Problemem jest jednak to, iż wytyczne nie są prawem powszechnie obowiązującym. To jak podkreśla Ministerstwo tylko pewne zalecenie. A z kolei zalecenia mogą być skutecznie ignorowane przez wojewodów i na płaszczyźnie wyboru projektu może powstać konflikt między wojewodą a marszałkiem województwa⁵¹.

Samorządowców wielkopolskich niepokoiła sytuacja, iż w ustawie tej dodatkowo rozszerzono możliwości wnoszenia odwołań, co znacznie ich zdaniem może wydłużyć proces wyboru projektów. Ustawa powołuje też ciało zwane konferencją wojewódzką, którą będzie rekrutował wojewoda. Konferencja będzie oceniać strategię rozwoju gminy oraz dokonywać wyboru kluczowych projektów. Może to rodzić określone negatywne konsekwencje polegające na tym, że wojewoda skutecznie wstrzyma dobre projekty gmin i powiatów⁵².

⁴⁶ M. Lejczyk, *Ocena przygotowania Polski do wykorzystania funduszy Unii Europejskiej*, „Współnoty Europejskie”, nr 3 (184), maj/czerwiec 2007, s. 31 i n.

⁴⁷ Dz. U. Nr 227, poz. 1658.

⁴⁸ *Kiedy wojewoda może zawetować pieniądze dla gmin*, „Gazeta Prawna”, 31 stycznia 2007 r., Dodatek Tygodnik prawa administracyjnego, s. A3.

⁴⁹ M. Kuźmicz, *Weto wolno wojewodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 7 grudnia 2006 r., s. 1.

⁵⁰ M. Kuźmicz, *Ograniczenia samorządu*, „Gazeta Wyborcza”, 5 grudnia 2006 r., s. 1. Zob. też M. Kuźmicz, *Wojewoda zadecyduje, na co sejmik wyda pieniądze UE*, „Gazeta Wyborcza”, 15 listopada 2006 r., s. 5.

⁵¹ *Jak powinny być wykorzystane wytyczne przygotowane przez ministerstwo*, „Gazeta Prawna”, 31 stycznia 2007 r., Dodatek Tygodnik prawa administracyjnego, s. A3.

⁵² W. Pelowski, *Samorządowy wiedzą, jak rozwijać Polskę za pieniądze z Unii. Ale rząd przyszykował im centralizację*, „Gazeta Wyborcza”, 9 listopada 2006 r., s. 19.

Unijni prawnicy badający sporną ustawę stwierdzili, że wojewodowie nie powinni mieć prawa do wetowania decyzji samorządów, ponadto nie powinni nawet powoływać komitetów monitorujących wydawanie unijnych pieniędzy. Komisja Europejska w tej sytuacji zajęła jednoznaczne stanowisko – ustawa jest niezgodna z prawem unijnym i wysłała do polskiego rządu pismo, w którym domagała się wyjaśnień. Jak dotąd rząd nie odpowiedział na apel Komisji. Konsekwencją zaistniałej sytuacji może być wszczęcie procedury naruszenia prawa unijnego, a w ostateczności pozwanie Polski przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości i narażenie na wysokie grzywny⁵³.

Jak można zauważyć sprawa niefortunnej ustawy miała szeroki rozdzźwięk skoro znalazła się w obiekcie zainteresowania Komisji Europejskiej. Zastanawiające jest zachowanie, jakie w tej sytuacji podejmie polski rząd? Spekuluje się, że ustawa zostanie znowelizowana, a nowela obejmie kontrowersyjne zapisy.

Głos w sprawie zabrał również Rzecznik Praw Obywatelskich, który stwierdził, iż ustawę zaskarży do Trybunału Konstytucyjnego. Jako powód swojej decyzji podał oprócz kontrowersyjnego weta wojewody także zapis art. 37, który wprowadza dwustopniową procedurę odwoławczą przy rozdziale środków unijnych. W zakwestionowanym przepisie wyłączono zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów dotyczących postępowania sędow-administracyjnego⁵⁴.

W opinii Rzecznika obecna ustawa tworzy analogiczną sytuację, jaką przewidziano w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006. Rzecznik uważa, że postępowanie w sprawach rozdziału środków unijnych składa się z dwóch etapów. Pierwszy kończy się decyzją administracyjną i dopiero wtedy można zawrzeć umowę cywilno-prawną pomiędzy instytucją rozdzielającą środki a beneficjentem. W efekcie wyłączenie przepisów dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi pozbawia beneficjentów ochrony sądowej wobec tego należy przyjąć, iż jest to sprzeczne z konstytucyjną zasadą kontroli⁵⁵ administracji przez sądy administracyjne⁵⁶.

W nowym okresie programowania Wielkopolska wprowadza pewne uproszczenia w procesie pozyskiwania środków europejskich i zarządzania projektami. W szczególności beneficjent nie będzie zmuszony składać wraz z wnioskiem dodatkowo studium wykonalności oraz wszystkich niezbędnych załączników. Istota tego uproszczenia polega na tym, iż projekty do realizacji będą wybierane w ramach procedury konkursowej. Z kolei konkurs będzie składał się z dwóch etapów. W pierwszym beneficjent będzie składał wniosek lub samo studium wykonalności. Dokumentacja będzie oceniana pod względem formalnym. W rezultacie powstanie lista rankingowa, która zostanie przedstawiona zarządowi województwa.

Po akceptacji projektu zarząd, będzie przyznawał beneficjentowi promesę na dofinansowanie projektu. W drugim etapie beneficjent, w ciągu kilku miesięcy, zmuszony będzie przygotować pełną dokumentację. Zakres projektu zawarty w niej nie będzie

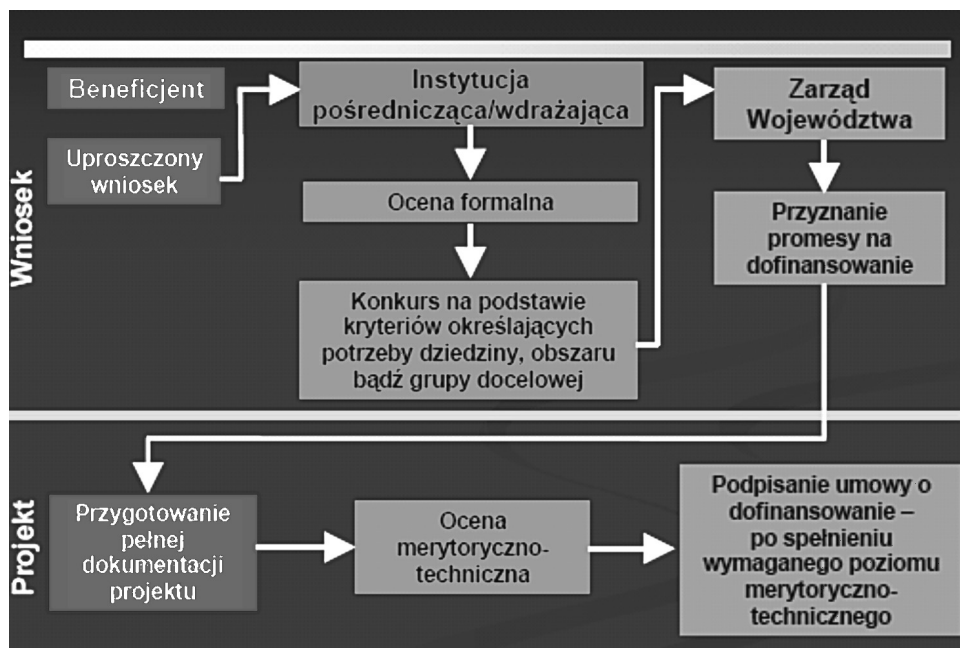
⁵³ K. Katka, K. Niklewicz, Bruksela: *Ręce precz od samorządowych pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza”, 5 lutego 2006 r., s. 23.

⁵⁴ W intencji ustawodawcy leżało takie skonstruowanie ustawy, która zapobieże występowaniu opóźnień, jakie z kolei mogłyby zahamować wykorzystanie środków unijnych.

⁵⁵ O kontroli zobacz: A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III RP*, Gdańsk 2001, s. 7.

⁵⁶ „Rzeczpospolita”, 19 lipca 2007 r., s. C3.

mógł odbiegać od pierwotnej wersji. Ponownie beneficjent będzie składał całą dokumentację do Urzędu Marszałkowskiego, gdzie poddana ona zostanie ocenie merytorycznej. W przypadku jej negatywnej oceny nie będzie możliwości uzupełnienia braków, projekt zostanie odrzucony⁵⁷.



Rys. 1. Schemat obiegu wniosku w ramach WRPO Wielkopolska 2007–2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013*, Poznań, 13 lipca 2007, materiał powielany.

Takie rozwiązanie znacznie uprości proces aplikowania, jak i sam przebieg oceny projektów przez ekspertów⁵⁸. Drugą dość istotną zmianą w staraniach o europejskie pieniądze ma być zastosowanie uproszczonych procedur przetargowych.

W tym celu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało stosowną nowelizację prawa zamówień publicznych, która przewiduje między innymi: podniesienie podstawowego progu, od którego powstaje obowiązek stosowania procedur zamówień publicznych z 6 tys. euro do 14 tys. euro, podniesienie progu, poniżej którego stosowana będzie procedura uproszczona. Próg ten będzie uzależniony od rodzaju zamawiającego⁵⁹. Ponadto Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przewiduje liczne rozwiązania ułatwiające udzielanie zamówień. Między innymi skrócone zostaną terminy składania ofert, wprowadzona możliwość odstąpienia od powołania komisji przetargowej.

⁵⁷ G. Potrzebowski, *RPO na finiszu*, „Nasz Region” 2006, nr 8, s. 8–9.

⁵⁸ Por. T. A. Grzeszczyk, *Ocena projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 38.

⁵⁹ 137 tys. euro w przypadku administracji rządowej, 211 tys. euro w przypadku samorządów i 422 tys. euro przy tzw. zamówieniach sektorowych.

Ministerstwo twierdzi, że przyjęcie takiego rozwiązania zmniejszy obciążenia biurokratyczne przy udzielaniu zamówień o mniejszej wartości oraz przyspieszy udzielanie zamówień. Piotr Wiśniewski uważa jednak, że projektodawca nowej ustawy Prawo zamówień publicznych „wylał dziecko z kąpielą”⁶⁰. Z jednej bowiem strony wprowadził liczne ułatwienia, w postaci podniesienia progów, oraz skrócenia terminów z drugiej skutecznie ograniczył możliwość składania protestów przez wykonawców. Autor sugeruje, że podniesienie progu stosowania ustawy do 14 tysięcy euro, przyczyni się do udzielania zamówień z naruszeniem prawa, a także może sprzyjać narastaniu zjawisk korupcji⁶¹.

Do zasadniczych i zarazem korzystnych zmian w dostępie do środków strukturalnych zaliczyć można:

- podniesienie maksymalnego poziomu współfinansowania wspólnotowego z proponowanego przez Komisję Europejską 80% na 85% dla programów finansowanych przez EFRR i EFS⁶²;
- kwalifikowalność podatku VAT – utrzymanie dotychczasowych zasad w zakresie kwalifikowalności VAT, zgodnie z którymi nie podlegający zwrotowi VAT został wydatkiem kwalifikowanym. Oznacza to zwiększenie efektywnej stopy współfinansowania ze strony Unii Europejskiej;
- stosowanie zasady n+3 – zminimalizowanie ryzyka utraty środków w przypadku opóźnień we wdrażaniu projektów wdrażanych z funduszy strukturalnych i funduszu spójności⁶³;
- uznanie mieszkalnictwa za koszt kwalifikowany w ramach EFRR⁶⁴. Założono, że wsparcie otrzyma nie tylko budownictwo społeczne, lecz będzie ono obejmować wydatki na rzecz budowy domów wielorodzinnych oraz budynków będących własnością władz publicznych, które będą przeznaczone dla mieszkańców o specjalnych potrzebach⁶⁵;
- wprowadzenie zasady *crossfinancingu*, czyli możliwości finansowania w ramach EFRR i EFS komplementarnych działań wchodzących odpowiednio w zakres drugiego funduszu. Pułap tego finansowania nie może przekroczyć 10% na poziomie priorytetu;
- skrócenie okresu trwałości projektu do 5 lat jako zasady i 3 lata dla inwestycji lub miejsc pracy utworzonych przez MŚP⁶⁶.

⁶⁰ P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce*, w: T. G. Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007, s. 107.

⁶¹ *Ibidem*, s. 108.

⁶² M. Załęska, *Podsumowanie uzgodnień dotyczących nowych rozporządzeń dla polityki spójności 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR”, nr 6, s. 29.

⁶³ Do tej pory funkcjonowała zasada n+2, która mówiła, że środki zakontraktowane niewykorzystane w ciągu dwóch lat wygasają.

⁶⁴ Do tej pory finansowanie mieszkalnictwa było kosztem niekwalifikowanym. Komisja zresztą początkowo nie chciała się zgodzić na to ustępstwo. W efekcie negocjacji przyjęto ten korzystny dla Polski zapis.

⁶⁵ Odnosi się to szczególnie dla projektów rewitalizacji, których celem jest odbudowa tkanki urbanistycznej miast, ożywienie dzielnic miejskich czy terenów powojkowych lub poprzemysłowych. Mieszkania przeznaczone tam dla mieszkańców będą mogły być modernizowane z udziałem współfinansowania funduszy strukturalnych.

⁶⁶ M. Załęska, *Podsumowanie uzgodnień dotyczących nowych rozporządzeń dla polityki spójności 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR”, nr 6, s. 30.

W przypadku określonego dofinansowania na poziomie 85% wyłania się problem unijnych regulacji pomocy publicznej⁶⁷, które mogą obniżyć wysokość dofinansowania nawet do 30%. Projekty do których mają zastosowanie zasady pomocy publicznej to między innymi: inwestycje w energetykę, budowa sieci informatycznych, inwestycje w szkoły i budynki dydaktyczne, inwestycje w uzdrowiska, nakłady na ośrodki badawczo-rozwojowe, zakupy taboru kolejowego, budowa centrów logistycznych, inwestycje w transport miejski. Na szczęście pomoc publiczna nie dotyczy takich dziedzin jak: drogi, edukacja podstawowa, kultura, kanalizacja. Sprawę komplikuje fakt, iż nie ma wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego co jest, a co nie jest pomocą publiczną. Rozwiązaniem tej sytuacji są przygotowywane przez MRR programy pomocy publicznej, czyli zestawy reguł dla określonych typów projektów mających zmienić tą negatywną sytuację⁶⁸.

W latach 2007–2013 Wielkopolska dąży do uproszczenia systemu monitorowania oraz zwiększenia skuteczności działań z zakresu informacji i promocji. Planowane są zmiany mające na celu polepszenie obiegu płatności oraz zwiększenie przejrzystości wyboru projektów. Zakłada się, aby w nowej perspektywie finansowej wdrożyć takie rozwiązania, by system monitoringu był mniejszym ciężarem dla beneficjentów, jak i administracji regionalnej. Między innymi wprowadzone mają być połączenia niektórych sprawozdań z realizacji projektu z wnioskami o płatność. Powinno to znacznie uprościć proces aplikowania, a także zmniejszyć biurokratyczne przeszkody⁶⁹.

Wielkopolski Urząd Marszałkowski przygotował nową strukturę organizacyjną, która będzie zajmowała się zarządzaniem WRPO 2007–2013. Zadania te dotychczas realizowane były w ramach ZPORR. Obecnie zakres ich będzie znacznie rozszerzony. Urząd Marszałkowski pełnić będzie funkcje związane z zarządzaniem programem, podpisywaniem umów z beneficjentami⁷⁰, rozliczaniem i dokonywaniem płatności oraz kontrolą projektów⁷¹.

Zarząd Województwa będzie nadzorował Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny przy pomocy Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego. DPR pełnić będzie funkcję komórki zarządzającej WRPO, natomiast Departament Wdrażania Programu Regionalnego (DWP) i Departament Gospodarki (DRG) UMWW będą komórkami organizacyjnymi o funkcjach wdrażających Program. Departament Polityki Regionalnej przy zarządzaniu WRPO współpracować będzie z Biurem Obsługi Funduszy (BOF) UMWW, a także – w zależności od potrzeb – z innymi departamentami UMWW (Departamentem Administracyjnym, Departamentem Finansów, Departamentem Prawnym, Kontroli i Kadr, Departamentem Społeczeństwa Informacyjnego).

⁶⁷ Szerzej o pomocy publicznej: P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 17–53.

⁶⁸ P. Jedlecki, T. Głogowski, M. Kuźmicz, *Unia dopłaci regionom, ale sporo mniej. Samorządy alarmują (...) pomoc publiczna może zablokować inwestycje warte miliardy euro*, „Gazeta Wyborcza”, 3 sierpnia 2007 r., s. 21.

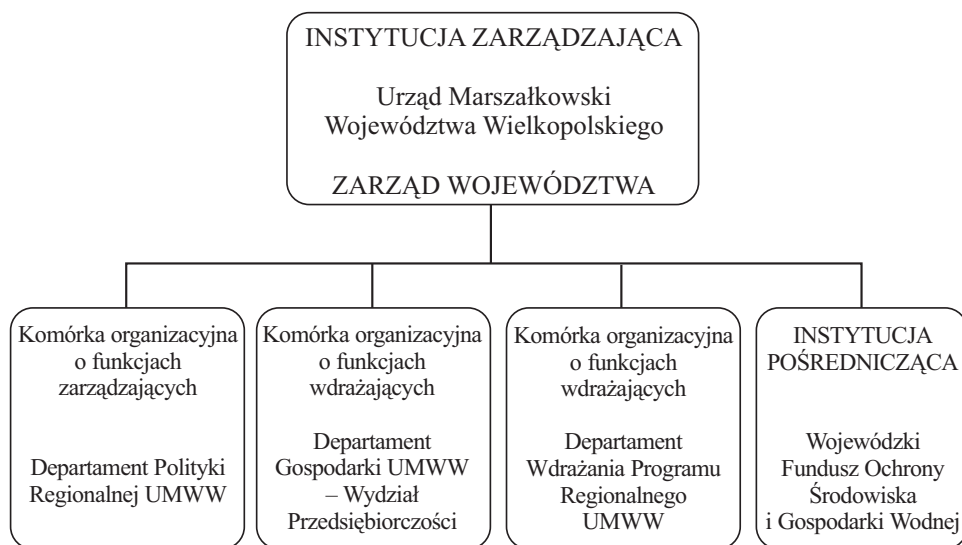
⁶⁹ M. Załęska, *Podsumowanie uzgodnień dotyczących nowych rozporządzeń dla polityki spójności 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR”, nr 6, s. 30.

⁷⁰ Do tej pory umowy były podpisywane z Wojewodą.

⁷¹ G. Potrzebowski, *RPO na finiszu*, Nasz Region, „Biuletyn informacyjny ZPORR województwa wielkopolskiego” 2006, nr 3, s. 9.

Rekapitulując swe rozważania, stwierdzić należy że Departament Polityki Regionalnej odpowiada za zarządzanie całością WRPO, monitoring, ewaluację, kontrolę programu, pomoc techniczną, informację i promocję oraz szkolenia. Departament Wdrażania Programu Regionalnego i Departament Gospodarki będą odpowiedzialne za: nabór wniosków, ocenę i wybór projektów, finansowanie, a także kontrolę i monitoring projektów.

Schemat 1. Struktura organizacyjna Wielkopolskiego Urzędu Marszałkowskiego utworzona na potrzeby zarządzania WRPO



Źródło: <http://www.wielkopolska.mw.gov.pl/doc.php?dcid=3712&grid=1244>.

Prace nad WRPO dobiegają końca. 7 lutego 2007 roku Komitet Rady Ministrów przyjął projekt Uchwały Rady Ministrów w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego województwa wielkopolskiego na lata 2007–2013, do której załącznikiem jest projekt RPO oraz Indykatywny Plan Inwestycyjny. 20 lutego 2007 r. zakończyła się procedura akceptacji na szczeblu krajowym projektu Regionalnego Programu Operacyjnego województwa wielkopolskiego a 23 lutego projekt został przekazany do Komisji Europejskiej⁷².

13 sierpnia 2007 roku odbyły się w Brukseli negocjacje Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego z Komisją Europejską. W negocjacjach wzięli udział przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz DG REGIO⁷³. Efektem negocjacji będzie ostateczne zatwierdzenie WRPO, co pozwoli na zawarcie kontraktu wojewódzkiego między ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego a zarządem wojewódz-

⁷² <http://www.mrr.gov.pl/Regiony/wielkopolskie/Regionalny+Program+Operacyjny+2007+2013/>.

⁷³ <http://www.wielkopolska.mw.gov.pl/doc.php?dcid=3712&grid=1244>.

stwa wielkopolskiego. Kontrakt będzie kompleksowo regulował zasady wdrażania i realizacji WRPO⁷⁴.

Z uwagi na ogólną treść programów operacyjnych kierowanych do Komisji Europejskiej samorząd województwa wielkopolskiego przygotowuje również dodatkowy dokument uszczegóławiający zapisy programu operacyjnego⁷⁵. Dokument ten ze względu na szczegółowość zawartych w nim informacji stanowi kompendium wiedzy dla potencjalnych beneficjentów na temat możliwości i sposobu realizacji projektów.

Uszczegółowienie zawiera propozycję kryteriów wyboru projektów, formę ich selekcji oraz kryteria doboru finansowych operacji, które zaczną obowiązywać po jego akceptacji przez Komitet Monitorujący WRPO⁷⁶.

Można mieć nadzieję, że postępujące prace nad WRPO oraz jego uszczegółowieniem zostaną niedługo zakończone, a pierwsze konkursy będą ogłoszone jeszcze w 2007 roku.

Wnioski

Obserwując zwiększone prace władz Wielkopolski w kierunku skutecznej absorpcji środków unijnych można przyjąć, że generalnie region został w miarę dobrze przygotowany na wchłonięcie takiej ilości funduszy. Jednak, aby móc bardziej skuteczniej i efektywniej wdrażać i zarządzać unijną pomocą, potrzebne są jeszcze pewne zmiany natury instytucjonalnej i mentalnej. Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do przyszłych beneficjentów i zarazem projektodawców. Zmianie powinny ulec struktury i komórki organizacyjne zajmujące się przygotowaniem projektów unijnych. Z kolei wójt, burmistrz czy prezydent musi wypracować intencjonalność strategicznego zarządzania rozwojem lokalnym swojej jednostki terytorialnej.

Przekładając te założenia na konkretne działania należy przyjąć, iż Wielkopolski Urząd Marszałkowski zmuszony będzie zatrudnić dodatkowo od 100 do 150 osób. Zasadne staje się pytanie; czy Wielkopolska skorzysta z doświadczeń pracowników Instytucji Pośredniczącej⁷⁷, czy też będzie zatrudniać nowe osoby, często bez doświadczenia w programowaniu i zarządzaniu pomocą regionalną? Pytanie jest ważne, bowiem chodzi o uproszczenie i zarazem przyspieszenie wydatkowania środków. Sprawniej można zarządzać pomocą regionalną posiadając do tego odpowiednie zasoby. Faktu radykalnych uproszczeń upatruje także Komisja Europejska, która często podkreśla, że „Bruksela życzyłaby sobie uproszczenia procedur prawnych tak, aby ułatwić życie ludziom przygotowującym projekty unijne. Pierwsze kroki zostały już wykonane, ale dalszy postęp jest absolutnie niezbędny i należy do władz wielkopolski”.

⁷⁴ *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, cz. I: *Przewodnik po funduszach dla JST*, pod red. M. Szczepańskiego, Warszawa 2007, s. 347.

⁷⁵ Wymóg taki nakłada art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

⁷⁶ M. Załęska, *Podsumowanie uzgodnień dotyczących nowych rozporządzeń dla polityki spójności 2007–2013*, „Biuletyn informacyjny MRR” nr 6, s. 31.

⁷⁷ Niegdyś w ramach ZPORR Urzędu Wojewódzkiego.

Urząd Marszałkowski będzie zmuszony usprawnić organizację pracy nad pozyskiwaniem funduszy unijnych. W szczególności do rozwiązania będą problemy lokalowe. Obecnie UM nie posiada odpowiedniego zaplecza lokalowego do przyjęcia nowych zadań, a także pracowników. Niezbędne zatem staje się rozstrzygnięcie tego aspektu.

Dość ważną materią wymagającą radykalnych działań ze strony instytucji zarządzającej komponentem regionalnym będzie zakup nowoczesnego sprzętu komputerowego, dobrych jakościowo urządzeń peryferyjnych oraz programów.

Rozwiązania wymaga także kwestia wynagrodzeń pracowników zatrudnionych do pracy nad WRPO. Niskie płace proponowane przez dyrektorów departamentów zajmujących się pomocą unijną mogą spowodować szybki odpływ zdolnych kadr do sektora prywatnego. Efektem tego będzie wysoka rotacja pracowników oraz utrata pamięci instytucjonalnej jednostki co wymusi konieczność budowania nowych struktur, a to jest kosztowne i niepotrzebne.

Wylimitować należy także zatrudnianie na stanowiskach merytorycznych osób z klucza politycznego. Chociaż postulat ten wydaje się być trudny do spełnienia, to jednak często zdarza się, że osoby takie nie posiadają odpowiednich kwalifikacji do zajmowanego stanowiska. Dodatkowo są dyspozycyjni politycznie, co powoduje że psują wizerunek UM. W szczególności przejawia się to w sytuacjach kiedy reprezentują samorząd jako instytucję zarządzającą na spotkaniach z Komisją Europejską czy innych wizytach międzynarodowych, nie mając nawet podstawowej znajomości języka obcego. Rodzi to brak zaufania i podejrzliwość urzędników innych państw czy instytucji o niekompetencje.

Zmiany dotkną również samych beneficjentów przyszłej pomocy unijnej z WRPO. Muszą oni udoskonalic swój warsztat pozyskiwania środków, jakie oferuje Unia Europejska. Przede wszystkim reorganizacji wymaga praca osób nad projektami.

W polskich samorządach gminnych i powiatowych istnieją trzy typy systemów organizacji komórek zajmujących się pozyskiwaniem funduszy europejskich. Pierwszą z nich stanowią gminy i powiaty, które utworzyły w swych strukturach mniejsze lub większe komórki kompleksowo przygotowane do budowania projektów, a w konsekwencji do pozyskiwania środków pomocowych.

W Wielkopolsce niestety ten typ struktury występuje dość rzadko. Problemem są, jak mówią przedstawiciele samorządów, oferowane zarobki. Zazwyczaj osoby, które tworzą taką komórkę, które zdobyły doświadczenie, dobrze poznali zasady pozyskiwania środków europejskich zakładają własne firmy lub otrzymują zatrudnienie w firmach komercyjnych, gdzie warunki finansowe są bezkonkurencyjne.

Innym podejściem do problematyki pozyskiwania środków europejskich jest zatrudnienie osoby, która koordynuje prace związane z pozyskiwaniem pomocy zewnętrznej. Jej praca polega zazwyczaj na współpracy z firmami konsultingowymi, które na zlecenie samorządów przygotowują wymagane dokumenty. To rozwiązanie dominuje w wielkopolskich gminach. Niestety z doświadczenia wynika, że nie jest ono najlepsze.

Wreszcie ostatnie ze stosowanych rozwiązań polega na tym, że władze gminy wszelkie prace związane z pozyskiwaniem środków pomocowych zlecają podmiotom zewnętrznym, które opracowują pełną dokumentację aplikacyjną⁷⁸. Oceniając dotychczasową

⁷⁸ W. Sługocki, *Jak zorganizować pracę nad projektami unijnymi*, „Gazeta Prawna” – Tygodnik prawa administracyjnego, z 24 stycznia 2007 r., s. A9.

współpracę i efekty pozyskiwania środków europejskich najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem jest zbudowanie dobrego zespołu projektowego. Zespół taki posiada pełną informację na temat realizowanych przedsięwzięć oraz wysokiej klasy specjalistów. Każdy specjalizuje się w wybranej problematyce. Ponadto dokumenty przygotowywane przez taki zespół są w większości spójne, lepiej i rzetelniej przygotowane⁷⁹.

Stworzenie kompetentnego zespołu ds. pozyskiwania funduszy UE wymaga znacznego wysiłku intelektualnego i szczerzej woli władz lokalnych, aby mieć odwagę zatrudnić możliwie najlepszych z najlepszych. Tylko przewaga konkurencyjna w postaci odpowiednich zasobów ludzkich gwarantuje sukces rozwoju określonej gminy czy powiatu aplikującego o środki zewnętrzne.

Przy pozyskiwaniu i późniejszym zarządzaniu projektami unijnymi istnieje, jak podkreślają eksperci, jedna prawidłowość, o sukcesie i sprawności działania decyduje światłość osoby odpowiedzialnej za zarządzanie i prowadzenie danego projektu oraz roztropność szefa gminy, powiatu lub danej organizacji⁸⁰.

W kolejnym okresie programowania, aby skutecznie wykorzystać zastrzyk pieniędzy, jakie oferuje nam Bruksela należy bezwzględnie zwiększyć możliwości finansowe zespołów pracujących nad aplikacjami europejskimi. Największą motywacją dla pracownika jest wynagrodzenie, a to w samorządach jest bardzo niskie. Zatem nie można oszczędzać na osobach, które odpowiedzialne są za pozyskiwanie środków pomocowych. Zagrożeniem dla pracowników są cykle wyborcze, które często powodują, że pracę tracą osoby tylko dlatego, iż nie pochodzą z klucza politycznego.

To bardzo negatywne zjawisko, które należy minimalizować, bowiem rodzi ono nowe zagrożenia w postaci niepożądanych czynników i sytuacji. Czynniki te w żaden sposób nie przyczynią się do poprawy sprawności polskiej administracji odpowiedzialnej za wykorzystanie środków europejskich. Kolejnym wyzwaniem dla beneficjentów jest realne planowanie rozwoju swojej gminy. Aspekt ten jest często pomijany lub w ogóle nie brany pod uwagę.

Następne inwestycje powstają na życzenie wójtów burmistrzów czy prezydentów. Po czasie okazuje się, że inwestycja zamiast się samofinansować stwarza problemy związane z jej utrzymaniem czy nawet samą eksploatacją w fazie operacyjnej. Dość częstym błędem spotykanym przy przygotowaniu aplikacji pomocowych jest nieuwzględnianie opinii społeczności lokalnej. Problem ten występuje w projektach polegających na rewitalizacji śródmieść czy obszarów typowo miejskich. Brak konsultacji społecznych powoduje nieuzasadnione protesty ze strony mieszkańców oraz coraz liczniejsze i bardziej narastające konflikty. W efekcie praca nad projektem staje się uciążliwa, a czasami wręcz niemożliwa.

⁷⁹ W doktrynie zajmującej się problematyką funduszy pomocowych panuje pogląd, iż sercem wszelkich działań nakierowanych na zdobywanie unijnych funduszy powinien być zespół monitorujący projekty, pod kierunkiem burmistrza lub jego zastępcy, który nadzoruje poszczególne jednostki realizujące projekty. W skład zespołu powinni wejść: inspektor prowadzący inwestycje, specjalista ds. zamówień publicznych, specjalista ds. analiz finansowych, specjalista ds. promocji, konsultant oraz inspektor nadzoru.

⁸⁰ S. Ciesielski, *Kompetentny zespół ludzi to szansa na rozwój*, „Gazeta Prawna”, 31 stycznia 2007 r. Dodatek Tygodnik prawa administracyjnego, s. A10.

Reasumując należy stwierdzić, iż nowi urzędnicy w samorządach regionalnych i lokalnych są niezbędni, aby obsłużyć skomplikowaną procedurę przyznawania unijnych dotacji: od rozpisania konkursów, przyjęcia i oceny wniosków o wsparcie do podpisania umowy. Później konieczne są kontrole faktur zgłaszanych do refundacji, a w końcu rozliczenia pojedynczych projektów. Rząd szacuje, że sama obsługa środków unijnych na lata 2007–2013 kosztować może około 5,3 mld zł. Z polskiego budżetu będzie to kwota 900 mln, resztę sfinansuje Bruksela. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z kolei szacuje, że aby sprawnie obsłużyć pomoc unijną zatrudnienie w administracji powinno się zwiększyć o około 5,5 tysiąca osób. Polska administracja może mieć kłopoty z realizacją śmiałych planów zatrudnienia rzeszy nowych urzędników. Powodem są przywoływane w tekście zbyt niskie płace, które skutkują tym, iż w rzeczywistości urzędnik samorządowy na stanowisku inspektora z doświadczeniem i pewnym już stażem pracy zarabia około 3 tysiące brutto, a młody konsultant w firmie prywatnej otrzymuje tyle samo na rękę. Sytuacja ta jest przyczyną emigracji urzędników, którzy zdobyli już pierwsze doświadczenia w urzędach do firm konsultingowych⁸¹.

Samorządom pozostaje dobrze się przygotować do efektywnego wykorzystania dostępnych środków, które winny przekładać się na nowoczesne projekty, kreujące innowacyjną wartość regionu. Tylko takie śmiałe działania mogą Wielkopolsce w pewnym stopniu zagwarantować, że nie będzie traciła przyznanych euro.

Podkreślenia wreszcie wymaga fakt, że polityka regionalna nie jest działalnością charytatywną. To narzędzie, które umiejętne wykorzystane powoduje, że zacofane pod względem ekonomicznym obszary bardzo szybko zaczynają wносить cenny wkład do rynku unijnego. Realizacja i wdrażanie pomocy regionalnej powinno odbywać się zatem bardzo sprawnie. Wypada mieć nadzieję, że odpowiednie władze wyciągną wnioski z błędów, jakie popełniano w latach 2004–2006 przy wdrażaniu pomocy regionalnej i wprowadzą postulowane zmiany w życie.

⁸¹ *Rośnie popyt na urzędników, speców od unijnych pieniędzy*, <http://www.rzeczpospolita.pl> z 28.12.2006 r.