

MATERIAŁY – PRZEGLĄDY – KOMENTARZE

ALEKSANDRA GUZOWSKA

Poznań

Mechanizmy Finansowe 2004–2009 – pozaunijne źródła wsparcia rozwoju ekonomicznego i społecznego Polski

W okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej (UE), jak również po 2004 roku Polska mogła korzystać ze środków przedakcesyjnych oraz funduszy unijnych w ramach kolejnych perspektyw finansowych. Jednakże członkostwo Polski w Unii Europejskiej dało także dostęp do innych form wsparcia, wynikających ze zobowiązań krajów, które pozostając poza tą strukturą, korzystają ze swobód Jednolitego Rynku Europejskiego. W ten sposób Polska stała się beneficjentem dwóch funduszy: Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (tzw. Mechanizmy Finansowe).

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej w 2004 roku, nowe państwa członkowskie stały się członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), czyli strefy wolnego handlu i wspólnego rynku, do którego poza państwami unijnymi, należą kraje Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA).

Genezy utworzenia EFTA należy dopatrywać się w ścieraniu się różnych wizji integracji europejskiej. Niektóre państwa, przewidując profity płynące z integracji na poziomie gospodarczym, głównie poprzez liberalizację handlu, sceptycznie podchodziły do idei integracji polityk poszczególnych krajów europejskich i tworzenia ponadnarodowych struktur. Choć w przypadku niektórych jej członków, np. Wielkiej Brytanii, organizacja ta stanowiła raczej etap przejściowy i była postrzegana jako karta przetargowa w negocjacjach z EWG. Wspólne interesy i współpraca obu organizacji doprowadziły do podpisania w maju 1992 r. umowy, w wyniku której powstał Europejski Obszar Gospodarczy (od 1994), obejmujący terytorium EFTA (poza Szwajcarią, która nie przystąpiła do EOG wskutek negatywnego wyniku referendum w tej sprawie w grudniu 1992 r.) i Unii Europejskiej. W ramach EOG wprowadzony został przede wszystkim swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i siły roboczej¹.

W Protokole 38a *Umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego* został przewidziany mechanizm wsparcia, kierowany do dziesięciu nowych państw członkowskich, w tym Polski, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz trzech krajów „starej” UE, tj. Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Natomiast, w *Umowie z dnia 14 października 2003 r. pomiędzy Królestwem Norwegii i Wspólnotą Euro-*

¹ K. Dośpiał-Borysiak, *Państwa Nordyckie a Unia Europejska*, Warszawa 2007, s. 100–102.

pejską, dodatkowe wsparcie ze środków Norwegii, jako członka EFTA, przewidziane zostało tylko dla nowych członków UE².

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2007 roku, poszerzyło także EOG o dwa nowe państwa, tj. Bułgarię i Rumunię. W ten sposób 15 państw Europy Środkowej i Południowej uzyskało wsparcie w wysokości 1,3 mld euro. Spośród tych państw największym beneficjentem została Polska, której przyznano niemal połowę dostępnych środków – 533 506 500 euro³.

Ramy prawne Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego stanowią odpowiednio⁴:

- *Protokół 38a Umowy o EOG*, ustanawiający Mechanizm Finansowy EOG 2004–2009 i *Umowa z dnia 14 października 2003 r. pomiędzy Królestwem Norwegii i Wspólnotą Europejską*, ustanawiająca Norweski Mechanizm Finansowy na okres 2004–2009;
- *Zasady i Procedury wdrażania mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009* oraz *Zasady i Procedury wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009* wraz z późniejszymi zmianami;
- Umowy Finansowe, zawierane dla każdego projektu pomiędzy Komitetem Mechanizmu Finansowego/Norwegią a państwem-beneficjentem.

Głównym celem Mechanizmów Finansowych, określonym przez państwa-darczyńców, była realizacja przedsięwzięć skierowanych na zmniejszanie różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG, jak też wdrażanie projektów służących zacieśnianiu współpracy bilateralnej pomiędzy Polską a państwami-darczyńcami. Jednocześnie przedsięwzięcia musiały być planowane w zgodności z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej kraju oraz z celami odpowiednich polityk UE, a planowane działania komplementarne wobec tych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej miało się odbywać przy należyтым uwzględnieniu w realizowanych przedsięwzięciach aspektów horyzontalnych, takich, jak np.: zrównoważony rozwój, równość szans kobiet i mężczyzn, dobre zarządzanie (rozumiane jako udział szerokiej grupy partnerów w procesie podejmowania decyzji oraz podejmowanie decyzji w zgodzie z prawem i transparentnymi zasadami) czy współpraca wielostronna⁵.

² K. Głębicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 143.

³ Kwota ta jest alokacją uwzględniającą koszty zarządzania przeznaczone dla instytucji państw-darczyńców, kwota alokacji netto to 528 171 435 euro.

⁴ *Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Dokumenty/Podstawy%20prawne/Documents/fe507399-7a5345beafe8b04ecfca0539Mou_eog_ujednolicony.pdf; *Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Dokumenty/Podstawy%20prawne/Documents/9491be7628b74a1a91de26cc53987f68MoU_NORWEGIA_ujednolicony.pdf.

⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego*, zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2005 roku ze zmianami przyjętymi przez Radę Ministrów w dniu 14 listopada 2006 roku oraz w dniu 22 czerwca 2007 roku, Warszawa 2005, s. 7.

Podstawą dla uruchomienia środków stały się: podpisane przez Polskę 14 października 2004 r. z Królestwem Norwegii *Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009* oraz 28 października 2004 r. z Republiką Islandii, Księstwem Lichtenstein i Królestwem Norwegii *Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*. W dokumentach tych określono, że w ramach Mechanizmu Finansowego EOG finansowanie będą mogły uzyskać przedsięwzięcia z następujących obszarów priorytetowych⁶:

- ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii;
- promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystywanie i zarządzanie zasobami;
- ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast;
- rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmacnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wzmacnianie wspierających go procesów demokratycznych;
- opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem;
- badania naukowe.

Natomiast Norweski Mechanizm Finansowy wspierać miał przedsięwzięcia w ww. obszarach priorytetowych, jednak z pierwszeństwem dla projektów realizowanych w dodatkowych obszarach⁷:

- wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmacnianie sądownictwa;
- Środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów oraz dokonywania inwestycji w infrastrukturę i technologię, przy priorytetowym potraktowaniu gospodarki odpadami komunalnymi;
- polityka regionalna i działania transgraniczne;
- pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire*.

Na tej podstawie, w opracowanym przez stronę polską *Programie Operacyjnym dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego* (tzw. Program Operacyjny) wyznaczono 10 priorytetów, w ramach których można było zgłaszać do dofinansowania pojedyncze projekty i programy⁸ oraz realizować przedsięwzięcia w ramach specyficznych form wsparcia, tj. grantów blokowych⁹.

⁶ *Memorandum of understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*, op. cit.

⁷ *Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*, op. cit.

⁸ Program to grupa projektów skierowanych na osiągnięcie przestrzenne/sektorowo/tematycznie określonych celów, opracowanych przez partnerów projektów. Partnerzy wyznaczają swojego przedstawiciela – operatora, odpowiedzialnego przed Instytucją Pośredniczącą i Krajowym Punktem Kontaktowym za realizację w ramach programu projektów beneficjentów końcowych, *Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny...*, op. cit., s. 10–11.

⁹ Grant blokowy to fundusz, ustanowiony dla ściśle określonych celów, który może być wykorzystany do dostarczenia pomocy finansowej dla jednostek, organizacji lub instytucji. Ma na celu ułatwienie wdrażania projektów, w których każdy podprojekt lub końcowy odbiorca jest zbyt mały,

Cele i zasady ubiegania się o środki z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego, nazywanymi łącznie Mechanizmami Finansowymi, były tożsame dla obu Mechanizmów.

Zasady, na jakich oparł się system podziału środków, określono analogicznie do tych stosowanych w funduszach unijnych, czyli m.in. dodatkowość (nie można zastępować środków pochodzących z innych źródeł), współfinansowanie przez środki podmiotu krajowego na odpowiednio określonym poziomie czy refundacja poniesionych kosztów (w uzasadnionych przypadkach możliwa była zaliczka)¹⁰. Godnym zaznaczenia jest ustanowienie minimalnej wartości dofinansowania pojedynczego projektu na poziomie 250 000 euro¹¹, zapewniając w ten sposób większą dostępność w porównaniu do funduszy unijnych. Z drugiej jednak strony próg ten, nie przysporzywszy większych problemów dla beneficjentów projektów inwestycyjnych, w przypadku projektów tzw.: „miękkich”, wymagał dogłębnie przemyślanej koncepcji, godzącej pożądane rezultaty projektu, zdolności instytucjonalne beneficjenta oraz racjonalność kosztową.

Zgodnie z zapisami *Programu Operacyjnego*, system zarządzania i wdrażania Mechanizmów Finansowych miał czerpać z doświadczeń funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jednak specyfika tych środków, wynikająca przede wszystkim ze znacznej roli państw – darczyńców, zobligowała polską administrację do opracowania oddzielnego systemu, w pewnych aspektach, dotyczących np. decyzyjności w sprawie finansowania pozostającej poza kompetencją władz polskich, bardziej podobnego do systemu funkcjonującego we wdrażaniu Funduszu Spójności.

Wizja systemu wdrażania dla wszystkich państw-beneficjentów została przez darczyńców określona w *Zasadach i Procedurach wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009/Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*. Na tej podstawie w *Memorandum of Understanding* dla obu Mechanizmów Finansowych strony uzgodniły, jak system ten ma funkcjonować na gruncie polskim (Aneks A), co następnie zostało uwzględnione w polskich dokumentach wewnętrznych, takich jak *Program Operacyjny*.

Struktura instytucjonalna systemu wdrażania Mechanizmów Finansowych przedstawia się następująco¹²:

- Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych/Komitet Mechanizmu Finansowego EOG – instytucje odpowiadające za zarządzanie i podejmujące decyzje w sprawie przyznania dofinansowania zgłoszonym w ramach naborów projektom;
- Biuro Mechanizmu Finansowego – wspólne dla obu Mechanizmów, z siedzibą w Brukseli, zajmujące się bieżącym wdrażaniem Mechanizmów i pełniące rolę punktu kontaktowego pomiędzy darczyńcami i państwem-beneficjentem;

aby go zidentyfikować przed rozpoczęciem realizacji projektu lub żeby efektywnie nim administrować na poziomie podstawowym. Operatorzy grantów blokowych są odpowiedzialni za ich wdrażanie przed Krajowym Punktem Kontaktowym oraz instytucjami państw-darczyńców – ibidem, s. 11.

¹⁰ Ibidem, s. 51.

¹¹ Wyjątek stanowiły projekty wdrażane w ramach grantów blokowych, których wartość mieściła się w granicach od 5 000 do 250 000 euro.

¹² Opracowanie własne na podstawie: *Memorandum of Understanding wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*, op. cit., Aneks A; *Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*, op. cit., Aneks A.

- Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) – polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ponoszące całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie działaniami realizowanymi w ramach Mechanizmów Finansowych w Polsce, w tym za wykorzystanie środków, kontrolę finansową oraz audyt. KPK odpowiedzialny był m.in. za ocenę i przekazanie do strony darczyńców projektów dostarczonych przez Instytucje Pośredniczące, koordynację wdrażania projektów, opracowanie rocznych raportów przedstawiających stan wdrażania (akceptowanych przez Komitet Monitorujący i przedkładanych darczyńcom) oraz zapewnienie odpowiedniej, zgodnej z wymogami programowymi, informacji i promocji Mechanizmów Finansowych;
- Instytucja Pośrednicząca (IP) – każdemu obszarowi priorytetowymi przyporządkowano ministerstwo, odpowiedzialne za dany obszar, któremu zostało przekazane część odpowiedzialności KPK. Do kompetencji IP należało przede wszystkim: ogłaszanie naborów i przyjmowanie wniosków aplikacyjnych od potencjalnych beneficjentów końcowych, monitorowanie wdrażania projektów, sprawozdawczość z wykorzystania środków oraz ewentualnych nieprawidłowości, a także zadania z zakresu promocji. W ramach niektórych priorytetów Instytucje Pośredniczące, pozostawiając sobie ogólną odpowiedzialność przed KPK za skuteczność i prawidłowość zarządzania i wdrażania danego priorytetu, mogły przekazać część własnych funkcji wyznaczonym Instytucjom Wspomagającym;
- Komitet Monitorujący (KM) – wspólny dla obu Mechanizmów, odpowiedzialny przed KPK za monitorowanie realizacji projektów. Podczas 11 posiedzeń (do lipca 2011 r.) KM dokonywał oceny postępu realizacji przedsięwzięć, oceniając efektywność i skuteczność podejmowanych działań. Do obowiązków KM należała również analiza i akceptacja raportów okresowych z wykorzystania środków. Zapewnienie udziału w KM, obok instytucji zaangażowanych we wdrażanie, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (m.in. partnerów społecznych i gospodarczych czy organizacji pozarządowych), a także możliwość udziału instytucji czy organizacji kluczowych dla omawianego zagadnienia, zapewniało transparentność i adekwatność działań;
- Instytucja Płatnicza – Ministerstwo Finansów, odpowiadające za zarządzanie kontami, na których znajdowały się środki Mechanizmów Finansowych, przygotowanie i przekazanie do BMF wniosków o płatność poniesionych wydatków czy raportowanie do KPK w zakresie przepływów finansowych oraz opracowanie, wdrażanie i utrzymywanie procedur zarządzania finansowego i kontroli;
- Instytucja Audytu – funkcje tę pełniła jednostka organizacyjna Ministerstwa Finansów, odpowiedzialna m.in. za audyt projektów i sprawozdawczość w tym zakresie.

Proces oceny i akceptacji projektów w ramach Mechanizmów Finansowych był wieloetapowy.

Za przeprowadzenie procesu naboru i pierwszego etapu oceny projektów odpowiedzialne były instytucje krajowe. W przypadku projektów pojedynczych i programów, wnioski aplikacyjne składane były do Instytucji Pośredniczącej/Wspomagającej, gdzie podlegały ocenie formalnej i merytorycznej. Instytucje Pośredniczące powoływały Komitet Sterujący dla danego obszaru priorytetowego, którego zadaniem było opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Pośredniczącej i Krajowemu Punktowi Kontaktowemu listy projektów kwalifikujących się do wsparcia. Komitet Sterujący, za pośrednictwem Instytucji Pośredniczącej, przedkładał następnie Krajowemu Punktowi Kontaktowemu

rekomendowaną listę projektów kwalifikujących się do wsparcia w ramach Mechanizmów Finansowych. Krajowy Punkt Kontaktowy, po ocenie wniosków pod kątem spełnienia przez poszczególne projekty ogólnych celów i zasad Mechanizmów Finansowych, przekazywał je z odpowiednim uzasadnieniem do Biura Mechanizmów Finansowych. Biuro to z kolei, po dokonaniu oceny i konsultacji z Komisją Europejską, rekomendowało projekty odpowiednim instytucjom darczyńców. Pozytywna decyzja darczyńców stanowiła podstawę do podpisania dwóch umów (pomiędzy stroną polską i darczyńcami, a następnie pomiędzy Instytucją Pośredniczącą/Wspomagającą a beneficjentem) i realizacji projektu.

W przypadku grantów blokowych i Funduszu Kapitału Początkowego, nabór i wybór wniosków na pojedyncze granty dokonywany był jedynie po stronie krajowej. Decyzję o przyznaniu pojedynczego grantu podejmowali operatorzy grantu blokowego według kryteriów i zgodnie z zasadami określonymi w umowie finansowej pomiędzy darczyńcami i stroną polską¹³.

W ramach perspektywy 2004–2009 kontraktacja środków, rozumiana jako pozytywna decyzja państw – darczyńców w sprawie dofinansowania projektów, możliwa była do 30 kwietnia 2009 r.¹⁴ Zobowiązania zaciągnięte przez stronę polską w umowach z państwami – darczyńcami wykorzystwały w pełni dostępną dla naszego kraju alokację. W tym czasie przeprowadzono trzy nabory wniosków na pojedyncze projekty i programy, które spotkały się z bardzo dużym zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów. Instytucje Pośredniczące/Wspomagające przyjęły 2720 wniosków aplikacyjnych na projekty, których wartość znacznie przekraczała dostępną alokację. W ramach 10 obszarów priorytetowych finalnie wdrażanych było 411 projektów indywidualnych i programów. Ostateczna data kwalifikowalności kosztów została wyznaczona na 30 kwietnia 2011 r., przy czym 27 projektów uzyskało zgodę na przedłużenie okresu realizacji do kwietnia 2012 r. (18 projektów z zachowaniem finansowania ze środków Mechanizmów Finansowych, pozostałe zaś z zapewnieniem ukończenia przedsięwzięcia po kwietniu 2011 r. ze środków krajowych)¹⁵.

W przypadku formy wsparcia, jaką były granty blokowe, odbyło się 21 naborów, w wyniku których wsparcie uzyskało ponad 1000 projektów. Okres kwalifikowalności kosztów w ramach grantów blokowanych (poza Funduszem dla organizacji pozarządowych

¹³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 53–60.

¹⁴ *Protokół 38a Umowy o rozszerzeniu EOG*, art. 2, http://www.eegrants.org/asset/107/1/107_1.pdf; *Umowa pomiędzy Królestwem Norwegii i Wspólnotą Europejską, ustanawiająca Norweski Mechanizm Finansowy na okres 2004–2009*, art. 2, http://www.eegrants.org/asset/110/1/110_1.pdf. Ponadto, zgodnie z pkt 1.8 *Zasad i Procedur wdrażania mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Dokumenty/Podstawy%20prawne/Documents/Zasady_Procedury_MFEOG_listopad2010.pdf oraz *Zasad i Procedur wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Dokumenty/Podstawy%20prawne/Documents/ZASADY_PROCEDURY_NMF_listopad2010.pdf, darczyńcy umożliwili do 31 stycznia 2009 r. ponowną kontraktację środków uwolnionych np. z już realizowanych projektów lub w wyniku rezygnacji wnioskodawcy. Dodatkowo, w kwietniu 2009 r. darczyńcy zdecydowali o zwolnieniu ponad 4,6 mln euro z puli przeznaczonej na zarządzanie po stronie państw-darczyńców z przeznaczeniem na powiększenie alokacji na pojedyncze projekty i programy oraz granty blokowe.

¹⁵ *Zasady i Procedury wdrażania mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009*, op. cit., pkt 3.1.3 oraz *Zasady i Procedury wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009*, op. cit., pkt 3.1.3.

zakończonym w grudniu 2010 i Funduszem Kapitału Początkowego, wdrażanym na wstępnym etapie realizacji Mechanizmów Finansowych) upływie 30 kwietnia 2012 r.¹⁶

Tabela 1

Realizacja projektów ramach obszarów priorytetowych

Obszar priorytetowy	Institucja Pośrednicząca/ Instytucja Wspomagająca	Wartość dofinansowania projektów realizowanych (euro)	Ilość projektów realizowanych
1	2	3	4
Ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii	Ministerstwo Środowiska/Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	91 568 070	124
Promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystywanie i zarządzanie zasobami	Ministerstwo Środowiska/Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	12 514 804	23
Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	87 764 623	34
Rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmocnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wzmocnianie wspierających go procesów demokratycznych	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (od stycznia 2010 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych)	27 117 223	37
Opieka zdrowotna i opieka nad dziećmi	Ministerstwo Zdrowia/ Biuro do Spraw Zagranicznych Programów Pomocy w Ochronie Zdrowia	58 840 535	74
Badania naukowe	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	22 389 354	42
Wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmocnianie sądownictwa	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	112 343 823	30
Środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów oraz dokonywania inwestycji w infrastrukturę i technologię, przy priorytetowym potraktowaniu gospodarki odpadami komunalnymi	Ministerstwo Środowiska/Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	8 091 123	11
Polityka regionalna i działania transgraniczne	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/Władza Wdrażająca Programy Europejskie	14 708 185	29
Pomoc techniczna przy wdrażaniu <i>acquis communautaire</i>	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (od stycznia 2010 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych)	2 470 898	7

¹⁶ http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Granty%20Blokowe/Strony/Granty%20blokowe.aspx.

Grant blokowy ¹⁷	Operator		
Fundusz dla Organizacji Pozarządowych	Fundacja Fundusz Współpracy, Ecorys Polska	37 350 000	610
Fundusz Wymiany Kulturalnej	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	9 515 068	54
Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy	Fundacja Systemu Rozwoju Edukacji	12 005 195	340
Polsko-Norweski Fundusz Badań Naukowych	Ośrodek Przetwarzania Informacji	21 403 939	43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie m.in.: *Sprawozdania rocznego z wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG w Polsce za okres styczeń–grudzień 2009 r.*, Warszawa, luty 2010, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Zarzadzanie%20i%20wdrazanie/Komitety%20Sterujace%20i%20Monitorujace/Documents/Sprawozdanie_MF_EOG_2009.pdf i publikacji informacyjnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Pieniądze nie tylko z Unii*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/dzialania_promocyjne/mf_publicacje_09/Documents/ulotka_mechanizmy_finansowe.pdf.

Szeroki zakres tematyczny wsparcia możliwego w ramach Mechanizmów Finansowych zapewnił nie tylko bogactwo merytoryczne realizowanych przedsięwzięć, ale także różnorodność odbiorców środków pomocowych. *Program Operacyjny* bardzo szeroko określił wachlarz beneficjentów, udostępniając możliwość ubiegania się o środki wszystkim instytucjom sektora publicznego i prywatnego oraz organizacjom pozarządowym, utworzonym w sposób prawny w Polsce i działającym w interesie publicznym. Zarówno wymóg działalności w interesie publicznym, jak też konkurencyjnie wysoki (85%) wobec innych form wsparcia poziom dofinansowania projektów współfinansowanych ze środków budżetu państwa czy budżetu jednostek samorządu terytorialnego, niewątpliwie wywarły znaczny wpływ na strukturę beneficjentów. Głównym odbiorcą środków Mechanizmów Finansowych (niemal połowa wszystkich beneficjentów) okazały się jednostki samorządu terytorialnego. Następnie najliczniej reprezentowane były: szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, placówki PAN (ok. 15%), jednostki administracji rządowej i centralnej (ok. 14%); jednostki służby zdrowia (ok. 13,6%), jednostki sektora prywatnego, w tym przedsiębiorstwa z udziałem środków publicznych (ok. 9,7%), organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe (ok. 2,7%).

Odnosząc się do jednego z głównych założeń Mechanizmów Finansowych, tj. zacieśniania współpracy bilateralnej pomiędzy Polską a państwami-darczyńcami, należy odnotować, iż partnerzy norwescy zaangażowani byli we wdrażanie 98 projektów, a w przypadku 2 projektów nawiązane zostało partnerstwo z instytucjami islandzkimi. Największy udział projektów realizowanych w partnerstwie z instytucją państw-darczyńców wystąpił w priorytetach dotyczących badań naukowych, promowania zrów-

¹⁷ Nie uwzględniono *Funduszu Kapitału Początkowego* (wartość dofinansowania: 1 823 871 euro), realizowanego we wstępnej fazie wdrażania Mechanizmów Finansowych w celu wsparcia przygotowania przez beneficjentów wniosków o szczególnym znaczeniu dla priorytetów Mechanizmów Finansowych i wyłącznie dla planowanych projektów bilateralnych z podmiotami z państw-darczyńców oraz *Funduszu Pomocy Technicznej* (wartość dofinansowania: 7 158 382 euro), przeznaczonego na wsparcie instytucji zaangażowanych w koordynację i nadzór nad wdrażaniem Mechanizmów Finansowych i realizowanego w trybie ciągłym.

noważonego rozwoju i ochrony kulturowego dziedzictwa europejskiego. Ponadto wiele projektów partnerskich realizowanych było w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych, Funduszu Wymiany Kulturalnej, Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego oraz Funduszu Badań Naukowych¹⁸.

Zakończenie realizacji większości projektów do kwietnia 2011 r. pozwala przyrzeć się pierwszym efektom wdrażania Mechanizmów Finansowych z perspektywy finansowej 2004–2009¹⁹.

Ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii

Jest to jeden z trzech priorytetów środowiskowych, w ramach którego realizowane były projekty inwestycyjne o wartości od 250 000 do 2 000 000 euro, polegające głównie na budowie i modernizacji infrastruktury ochrony środowiska. Jego głównym celem było zmniejszenie ilości zanieczyszczeń w środowisku poprzez ochronę powietrza, ochronę wód powierzchniowych oraz racjonalną gospodarkę odpadami²⁰. Priorytet ten cieszył się największym zainteresowaniem wnioskodawców. Szczególne zapotrzebowanie, głównie ze względu na ograniczoną dostępność środków z innych instrumentów pomocowych, zaobserwowano w przypadku przedsięwzięć polegających na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Poprzez dofinansowanie z Mechanizmów Finansowych w ponad 300 budynkach (m.in. szkół, przedszkoli, szpitali, domów kultury) przeprowadzono prace mające na celu zmniejszenie zapotrzebowania i zużycia energii cieplnej. Analiza efektów zakończonych projektów potwierdza szacunki przedstawione w badaniu ewaluacyjnym przeprowadzonym w 2008 r., zgodnie z którym w wyniku realizacji tych projektów zapotrzebowanie na energię zmniejszy się o ponad 50%. Pozwoliło to na uzyskanie wymiernego efektu ekologicznego poprzez zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i szkodliwych pyłów do atmosfery²¹. Warto również zaznaczyć, iż większość tych projektów była realizowana przez niewielkie gminy, czyniąc zadość idei wyrównywania szans pomiędzy dużymi i mniejszymi ośrodkami miejskimi i wiejskimi.

Ponadto, wsparciem w ramach tego priorytetu zostały objęte przedsięwzięcia dotyczące m.in. modernizacji sieci ciepłowniczych, budowy sieci kanalizacyjnych, rozbudowy oczyszczalni ścieków czy przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami. Wybudowano ponad 20 oczyszczalni ścieków, zrealizowano ponad 400 km systemów

¹⁸ Publikacja informacyjna Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, *Pieniądze nie tylko z Unii*, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/dzialania_promocyjne/mf_publicacje_09/Documents/ulotka_mechanizmy_finansowe.pdf.

¹⁹ Podsumowanie wdrażania obszarów priorytetowych i grantów blokowych zostało oparte głównie o sprawozdawczość projektową oraz opracowania Krajowego Punktu Kontaktowego, Instytucji Pośredniczących/Wspomagających i Operatorów.

²⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 13.

²¹ Krajowy Punkt Kontaktowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sprawozdanie roczne z wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG w Polsce za okres styczeń–grudzień 2008 r.*, Warszawa, 13 marca 2009, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Zarzadzanie%20i%20wdrazanie/Komite%20Sterujace%20i%20Monitorujace/Documents/Sprawozdanie%20roczne%20z%20MF%20EOG.pdf, s. 22–23.

kanalizacji. Niektóre gminy zwiększały udział odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym poprzez inwestycje polegające na instalacji kolektorów słonecznych. Przykładowo w gminie Dzierzgoń, woj. pomorskie, zainstalowano kolektory słoneczne do podgrzewania ciepłej wody w blisko 300 gospodarstwach domowych.

Promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystywanie i zarządzanie zasobami

Głównym celem tego priorytetu było promowanie i wprowadzanie w życie zasad zrównoważonego rozwoju wśród władz i społeczeństwa, zakładając realizację projektów nastawionych na wzmocnienie instytucji i poszerzanie wiedzy w zakresie działań przyjaznych środowisku i łączących potrzeby rozwoju gospodarki z poszanowaniem środowiska naturalnego, zachowania trwałości różnorodności biologicznej, edukacji ekologicznej²². W ramach tego priorytetu realizowane były przedsięwzięcia o charakterze „miękkim”, czyli szkolenia, opracowywanie dokumentów, narzędzi, strategii czy tworzenie partnerstw na rzecz zrównoważonego rozwoju. Przykładem takiego przedsięwzięcia może być projekt „Ekologiczne gminy karpackie”, realizowany przez Instytut Karpacki, którego celem było stworzenie w karpackich gminach podstaw do rozwoju ochrony środowiska naturalnego poprzez wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE). W ramach projektu tworzone były dla gmin projekty tzw. Kłastrów Inwestycji Ekologicznych, złożonych z czterech studiów wykonalności inwestycji OZE. Ponadto, w ramach doradztwa powstały wnioski aplikacyjne o dofinansowanie przedsięwzięć przedstawionych w studiach wykonalności. Natomiast w wyniku realizacji projektu „Propagowanie czystego biznesu w Polsce” Fundacji Partnerstwo dla Środowiska powstało 200 audytów środowiskowych, opracowano 150 programów ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz udzielono pomocy firmom we wdrożeniu 1000 działań naprawczych w zakresie obniżenia zużycia wody, energii i materiałów w celu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w efektywnym zarządzaniu zasobami naturalnymi.

Trzecim priorytetem środowiskowym było:

Środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów oraz dokonywania inwestycji w infrastrukturę i technologie, przy priorytetowym potraktowaniu gospodarki odpadami komunalnymi

Cel tego priorytetu o charakterze „miękkim” stanowiło wzmocnienie umiejętności i możliwości działania administracji szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego oraz innych jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie i egzekwowanie prawa Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska²³.

W związku z powyższym, wsparcie uzyskało 11 projektów, skierowanych na poprawę zdolności instytucjonalnych, m.in. takich instytucji jak: Główny i Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, w osiąganiu wymaganych standardów pracy i zachowań.

²² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 15–16.

²³ Ibidem, s. 36–38.

Przeprowadzonych było zatem szereg szkoleń, warsztatów, tworzono bazy danych, procedury, a także dostarczano różnego rodzaju sprzęt, np. kontrolno-pomiarowy.

Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast

Priorytet ten miał na celu zachowanie i odbudowę europejskiego dziedzictwa kulturowego wraz z jego otoczeniem oraz wykreowanie narodowych punktów turystyki kulturowej w historycznych miastach Polski. Darczyńcy przywiązywali do tego priorytetu znaczną wagę, co znalazło swoje odzwierciedlenie w wysokości alokacji przeznaczony na ten obszar (vide tabela 1). Ze względu na inwestycyjny charakter projektów, dofinansowaniem objęto przedsięwzięcia ważne z punktu widzenia polityki kulturalnej kraju o minimalnej wartości 1 mln euro. Wsparcie projektów inwestycyjnych w kulturze, wpisując się szczególnie trafnie w zasadę komplementarności wobec innych źródeł finansowania, niosło za sobą potencjał integrujący i budujący poczucie tożsamości regionalnej i narodowej, ale także poczucie tożsamości kulturowej i społecznej na poziomie europejskim. Wymiar kulturowy miał także iść w parze z celami Mechanizmów Finansowych, przyczyniając się do ekonomicznego rozwoju regionów poprzez zwiększenie ich atrakcyjności, tworzenie nowych miejsc pracy czy podnoszenie jakości życia mieszkańców²⁴.

Rezultaty tych projektów, z oczywistych powodów jedno z najbardziej widocznych i spektakularnych, wpisały się trwale w mapę turystyczną Polski. Odrestaurowano około 100 obiektów zabytkowych. Są wśród nich inwestycje zrealizowane w historycznych zespołach pałacowych i zamkowych w Wilanowie, Malborku, Rogalinie, Łańcucie czy Żywcu. Restaurowane były również obiekty kultury takie, jak Sukiennice w Krakowie czy Wyspa Młyńska w Bydgoszczy. Staromiejskie Piwnice w Warszawie, zabytkowa Huta Żelaza w Starachowicach i zespół fortyfikacji w Zamościu zostały poddane renowacji oraz adaptacji na cele kulturalne. Odrestaurowane zostały w części czy całości obiekty sakralne, np. Bazylika Mariacka w Gdańsku, renesansowa synagoga w Zamościu, katedry w Koszalinie i Kamieniu Pomorskim czy takie perełki kultury sakralnej, jak obiekty sakralnej architektury drewnianej regionu Wielkopolski (Kościół w Brodach Poznańskich, Bronkowie, Domachowie, Jeżewie i Zakrzewie), Sanktuarium w Świętej Lipce i Bazylika Katedralna w Sandomierzu.

Ciekawym przykładem inwestycji był projekt „Prace ratownicze Twierdzy w Wisłoujściu” wdrażany przez Muzeum Historyczne Miasta Gdańska. W ramach tego przedsięwzięcia pracom remontowo-konserwatorskim i hydrotechnicznym została poddana, mieszcząca się w bezpośrednim sąsiedztwie półwyspu Westerplatte, fortyfikacja Twierdzy Wisłoujście w Gdańsku, unikatowa na skalę światową fortyfikacja nadbrzeżna, wpisana do rejestrów zabytków polskich od 1959 r., a także na listę 100 najbardziej zagrożonych zabytków świata organizacji World Monument Watch. W oparciu o uratowane elementy Twierdzy w kolejnych etapach inwestycji można będzie stworzyć nowe produkty turystyczne, które przyczynią się do wydłużenia czasu pobytu turystów w mieście oraz pośrednio do wzrostu dochodów z turystyki²⁵.

²⁴ Ibidem, s. 18–19.

²⁵ <http://www.mhmg.gda.pl>.

Fundusz Wymiany Kulturalnej

Wsparcie działań kulturalnych nie ograniczało się do przedsięwzięć inwestycyjnych. Komplementarnym instrumentem jest, realizowany do kwietnia 2012 r., Fundusz Wymiany Kulturalnej, wspierający projekty „miękkie”, wdrażane głównie przez organizacje pozarządowe. Celem ponad pięćdziesięciu podejmowanych przedsięwzięć, głównie z zakresu muzyki i sztuk scenicznych, ale także sztuk plastycznych i wizualnych, dziedzictwa kulturowego, literatury i archiwów, jest wzmocnienie współpracy partnerskiej w obszarze kultury pomiędzy Polską a państwami-darczyńcami. Znakomita większość projektów realizowana jest we współpracy z partnerami z Norwegii²⁶.

Rozwój zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmocnianie w samorządzie i jego instytucjach potencjału z zakresu administracji lub służby publicznej, a także wzmocnianie wspierających go procesów demokratycznych

Priorytet ten skierowany był na rozwój jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, głównie poprzez zapewnienie większego dostępu do kształcenia ustawicznego i doskonalenia zawodowego. Dofinansowywane były np. szkolenia zawodowe, kursy językowe, studia podyplomowe, ale także przedsięwzięcia mające na celu podniesienie jakości dostarczania usług publicznych. Jednocześnie kładziono nacisk na wzmocnienie organizacji pozarządowych w procesie sprawowania władzy, rozumiane jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa obywatelskiego²⁷.

W wyniku realizacji kilkudziesięciu projektów ponad 43 000 osób podniosło swoje kwalifikacje. Natomiast w celu poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, w kilkudziesięciu jednostkach utworzono bazy danych, portale i serwisy informatyczne. Przykładem takiej inicjatywy był projekt Związku Gmin Regionu Płockiego „Region Płocki – regionem europejskim”, w ramach którego w 16 gminach wprowadzono System Elektronicznego Obiegu Dokumentów, który umożliwił pełną kontrolę przepływu dokumentów, terminowości prowadzonych spraw oraz efektywności pracy urzędów i poszczególnych pracowników. Miasto Poznań poprzez projekt „Kompetentny urzędnik – wyższa jakość usług w Wielkopolsce” stworzyło Samorządową Platformę Edukacyjną, dzięki której ponad 2800 pracowników administracji samorządowej mogło skorzystać ze szkoleń językowych oraz z zakresu komunikacji z klientem. Rezultatem projektów w tym obszarze priorytetowym było także opracowanie badań, analiz i strategii służących wsparciu instytucjonalnemu instytucji samorządowych.

Opieka zdrowotna i opieka nad dzieckiem

W tym obszarze priorytetowym realizowane były projekty, które zawierały elementy inwestycyjne i powiązane z nimi działania o charakterze „miękkim”, skierowane na poprawę warunków zdrowotnych społeczeństwa, m.in. poprzez programy promocji

²⁶ Krajowy Punkt Kontaktowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sprawozdanie roczne z wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG w Polsce za okres styczeń–grudzień 2009 r.*, Warszawa, luty 2010, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/Zarzadzanie%20i%20wdrazanie/Komitety%20Sterujace%20i%20Monitorujace/Documents/Sprawozdanie_MF_EOG_2009.pdf, s. 34; <http://www.fwk.mkidn.gov.pl/>.

²⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 21.

zdrowia i profilaktyki, poprawę jakości usług w jednostkach ochrony zdrowia, zwiększenie dostępności, a także usprawnienie podstawowej oraz specjalistycznej opieki zdrowotnej. W procesie przyznawania dofinansowania uprzywilejowane były projekty obejmujące swoim zasięgiem tereny wiejskie i miejscowości do 20 000 mieszkańców oraz projekty o jak największym zasięgu oddziaływania²⁸.

Modernizowane były budynki szpitalne, wdrażane programy profilaktyczne. Jednak wśród możliwych do realizacji przedsięwzięć największym zainteresowaniem cieszyły się te, mające na celu tworzenie otwartych ogólnodostępnych stref rekreacji dziecięcej. Rezultatem takich projektów była budowa 113 boisk, placów zabaw czy ścieżek zdrowia, czego uzupełnieniem stanowiły programy pozalekcyjnych zajęć sportowych. Przykładowo w ramach projektu Miasta Poznania „Utworzenie ogólnodostępnych stref rekreacji dziecięcej w Poznaniu i organizacja zajęć pozalekcyjnych” na pięciu poznańskich osiedlach powstały strefy, aktywizujące sportowo dzieci zagrożone patologiami społecznymi. Natomiast w ramach projektu „Promocja zdrowia poprzez sport – zespół przyszkolonych otwartych boisk wielofunkcyjnych w Powiecie Poznańskim” wybudowano dziewięć takich obiektów. Na boiskach tych odbywały się zajęcia sportowe, turnieje i festyny, w których brały czynny udział także dzieci niepełnosprawne. Wsparcie o podobnym charakterze otrzymało także szereg gmin, np. Komańcza, Stare Babice czy Grodzisk Wielkopolski. Finansowane były również projekty z zakresu podnoszenia dostępności i poziomu usług medycznych²⁹.

Badania naukowe

Celem tego priorytetu było wsparcie realizacji wszystkich obszarów priorytetowych. Zatem dofinansowanie mogły uzyskać projekty o oryginalnej tematyce badawczej oraz dużej wartości naukowej i użytkowej ze wszystkich dziedzin i dyscyplin naukowych, wpisujących się zakres przedmiotowy Mechanizmów Finansowych³⁰. Zgodnie z powyższym celem, tematyka 42 projektów badawczych dotyczyła właściwie wszystkich dziesięciu obszarów, obejmując m.in. aspekty środowiskowe (np. „Przyrodnicze uwarunkowania planowania przestrzennego w polskich obszarach morskich z uwzględnieniem sieci Natura 2000” – Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk), ochrony dziedzictwa kulturowego (np. „Nowoczesne metody inżynierii materiałowej w diagnostyce dzieł sztuki po renowacji metodą impulsowego promieniowania laserowego (MATLAS) – Politechnika Warszawska) czy zdrowotne (np. „Psychologiczne przyczyny i następstwa wypadków drogowych” – Uniwersytet Warszawski, „U progu dorosłego życia: zdrowie i jakość życia młodzieży w zróżnicowanym społeczeństwie i ekonomicznie środowisku” – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

Przykładem ciekawej inicjatywy był „Program homing (Powroty) – projekty badawcze we wszystkich priorytetach realizowane przez młodych doktorów powracających do Polski we współpracy z zagranicznym ośrodkiem naukowym” Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej. Program ten utworzono w celu zachęcenia młodych, zdolnych naukowców do ich powrotu do kraju, przy jednoczesnym wsparciu nawiązywanej

²⁸ Ibidem, s. 25–29.

²⁹ <http://www.bpz.gov.pl/dokumenty/doiogn.html>.

³⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 30–33.

przez nich międzynarodowej współpracy naukowej. W ramach programu młodzi doktorzy otrzymywali stypendia, a także środki na realizację projektu badawczego i kontynuację współpracy zagranicznej, nawiązanej przed powrotem do Polski. W ramach czterech edycji programu subsydia uzyskało 63 naukowców powracających z zagranicy do Polski. Zainteresowanie projektem dało impuls do jego kontynuacji w postaci programu Homing Plus, finansowanego z Działania 1.2 „Wzmocnienie potencjału kadrowego nauki” POIG 2007–2013³¹.

Ponadto, w ramach omawianego priorytetu Badań Naukowych został uruchomiony grant blokowy:

Polsko-Norweski Fundusz Badań Naukowych

Jego celem jest wsparcie polskich instytucji naukowych, zainteresowanych bilateralną współpracą z analogicznymi instytucjami norweskimi w zakresie ochrony środowiska i ochrony zdrowia. Do tej pory dofinansowanie uzyskały 43 wnioski w dwóch możliwych komponentach: projekty badawcze (22) i seminaria/warsztaty/konferencje (21). Tematami tych ostatnich są głównie kwestie związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem³².

Obok instrumentów wspierających kooperację naukową, utworzony został grant blokowy

Fundusz Stypendialny i Naukowy

Fundusz ten ma na celu wsparcie współpracy w zakresie edukacji pomiędzy uczelniami z Polski i państw-darczyńców poprzez zwiększenie mobilności uczniów, studentów i pracowników. W ramach tego Grantu Blokowego realizowane są następujące działania: mobilność studentów i pracowników (80 projektów, w ramach których do końca 2010 roku zrealizowano 1086 wymian), stypendia indywidualne (dla 174 osób na prowadzenie projektów badawczych z zakresu m.in. socjologii, nauk politycznych, nauk przyrodniczych czy filozofii lub wyjazdy studyjne dotyczące głównie szeroko pojętej edukacji oraz doskonalenia zawodowego), współpraca instytucjonalna (29 projektów partnerskich obejmujący często zakres niewpisujący się w dostępne unijne programy edukacyjne), rozwój polskich uczelni (36 projektów – w tym przypadku partnerstwo było fakultatywne, a w ramach projektu można było część kosztów przeznaczyć na zakup sprzętu i wyposażenia na rzecz instytucji beneficjenta) i kursy językowe (najmniejsze zainteresowanie, prawdopodobnie ze względu na możliwość nauki jedynie języków państw-darczyńców)³³.

W ramach dwóch powyższych Grantów Blokowych data końcowa kwalifikowalności kosztów przypada na kwiecień 2012 r., dlatego nadal trwa wdrażanie projektów.

Wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmocnianie sądownictwa

³¹ http://www.fnp.org.pl/programy/aktualne_programy_fnp/stypendia_i_subsydia/program_homing_plus.

³² www.fbn.opi.org.pl.

³³ www.fss.org.pl.

Na ten obszar priorytetowy zostało przeznaczonych najwięcej środków, odpowiadając na potrzebę podjęcia dużych przedsięwzięć, głównie inwestycyjnych, skierowanych na ochronę zewnętrznej granicy obszaru Schengen, do którego należą także Norwegia i Islandia. W związku z przystąpieniem Polski do Obszaru Schengen, nałożony został na Polskę obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu osób i towarów przez wspólną granicę z państwami członkowskimi UE oraz wymóg wzmocnienia kontroli na jej zewnętrznych granicach. Celem priorytetu było zapewnienie odpowiednich standardów zabezpieczenia granicy lądowej, morskiej i powietrznej, zapewnienie wdrożenia przepisów z Schengen oraz wzrost bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa w obrębie Obszaru Schengen, jak również zapewnienie systemów obsługi mieszanego ruchu migracyjnego na Obszar Schengen³⁴.

W ramach 30 realizowanych projektów wsparcie uzyskiwały głównie jednostki Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Wzmocniono trzy przejścia graniczne, zakupiono dla służb 886 sztuk sprzętu transportowego oraz ponad 35 tysięcy sztuk sprzętu specjalistycznego, wybudowano lub zmodernizowano 10 budynków (m.in. budynki służb celnych w Białej Podlaskiej czy komisariatu policji w Reszlu i Terespolu).

Przedsięwzięciem wyróżniającym się specyficzną tematyką na tle innych realizowanych w tym obszarze był projekt Miasta Zamość „Budowa przygranicznego ośrodka kwarantannowania i przetrzymywania zwierząt nielegalnie wwiezionych do strefy Schengen oraz centrum edukacyjno-szkoleniowego na bazie Ogrodu Zoologicznego w Zamościu”. Założeniem projektu było przystosowanie lub wybudowanie nowych pomieszczeń w zamojskim ZOO oraz zakup sprzętu w ramach audiowizualnego systemu monitoringu i nadzorowania w celu zapewnienia odpowiednich warunków do przetrzymywania zwierząt skonfiskowanych podczas odpraw celnych na zewnętrznej granicy UE w Polsce, w tym zwierząt z listy CITES (Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginięciem).

Polityka regionalna i działania transgraniczne

W ramach tego priorytetu połączono dwa aspekty – współpracy transgranicznej i współpracy pomiędzy regionami. Tę pierwszą uznano za bardzo istotny instrument propagowania współpracy w skali ponadkrajowej pomiędzy regionami oraz gminami Polski i państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i EFTA, państw regionu Morza Bałtyckiego, jak również państw Europy Wschodniej graniczącymi z Polską: Białorusią, Federacją Rosyjską – Obwodem Kaliningradzkim i Ukrainą, ukierunkowanej na przepływ i wymianę informacji, wiedzy i dobrych praktyk. Współpracę międzyregionalną natomiast planowano wykorzystać jako środek stymulujący rozwój regionów „słabszych”, poprzez umożliwienie dostępu do doświadczeń i wiedzy oraz *know-how*, jakim dysponują regiony lepiej rozwinięte³⁵.

Projekty indywidualne i programy o charakterze nieinwestycyjnym realizowane były w trzech obszarach: transferu wiedzy, turystyki i współpracy, a z dofinansowania korzystały przede wszystkim: jednostki samorządu terytorialnego i jednostki im pod-

³⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 30–34.

³⁵ Ibidem, s. 38–39.

ległe, organizacje pozarządowe i jednostki badawczo-rozwojowe. Cele priorytetu wdrażano m.in. poprzez budowanie partnerstw lokalnych, propagowanie w kampaniach promocyjnych idei społeczeństwa otwartego, opartego na wiedzy, podnoszenie kwalifikacji w ramach seminariów, warsztatów, szkoleń czy targów wiedzy, wymianę doświadczeń w trakcie wizyt studyjnych, wzmacnianie potencjału turystycznego czy tworzenie strategii rozwojowych³⁶. Podsumowując najbardziej charakterystyczne wskaźniki dla tego obszaru, do kwietnia 2011 przeprowadzono 129 wizyt studyjnych, 281 imprez promocyjnych, stworzono 45 narzędzi internetowych (np. wortal internetowy przeznaczony dla małych i średnich przedsiębiorstw z czterech państw karpacczych – Polski, Słowacji, Ukrainy i Węgier – zainteresowanych nawiązaniem szerszej współpracy z innymi podmiotami gospodarczymi z regionu Karpat czy portal promujący walory turystyczne mazurskiej krainy EGO – Ełk, Gołdap, Olecko), przeszkolono ponad 18,5 tys. osób. W przedsięwzięciach tych zaangażowanych było 240 partnerów zagranicznych.

Interesującym przykładem inicjatywy z zakresu transferu wiedzy był projekt Galerii Bielskiej BWA „Lokomotywa – strategia rozwoju klastrów”, zakładający stymulowanie lokalnej gospodarki i rozwoju kulturalnego w regionie Bielsko-Białej poprzez nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy kulturą a biznesem i tworzenie klastrów na bazie dobrych praktyk norweskich. Jednym z wykorzystywanych instrumentów były wydarzenia kulturalne, organizowane np. w galeriach handlowych, które, z jednej strony edukując społeczeństwo, miały przede wszystkim zachęcać i przygotować artystów do samodzielnej i aktywnej sprzedaży swoich prac³⁷.

*Pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire**

To najmniejszy pod względem wysokości alokacji obszar priorytetowy Mechanizmów Finansowych, w ramach którego wdrożonych zostało 7 projektów, realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Urząd Regulacji Energetyki, Uniwersytet Jagielloński oraz Instytut Budownictwa, Modernizacji i Elektryfikacji Rolnictwa. Celem priorytetu było rozwijanie zdolności administracyjnych i instytucjonalnych z zakresu prawidłowego i terminowego wprowadzania w życie dorobku prawnego Unii Europejskiej³⁸. Wsparcie uzyskiwały projekty miękkie, w ramach których przeprowadzone zostały szkolenia dla ponad 1000 pracowników administracji, przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspierających ich organizacji i instytucji. Ponadto, w wyniku realizacji projektów powstało 61 ekspertyz i 2 bazy danych, np. baza nowo przyjmowanych aktów prawnych Unii Europejskiej, zapewniającą sprawną informację o sposobie i terminach ich transpozycji do prawa polskiego wraz z narzędziami pozwalającymi na stałą i precyzyjny monitoring tego procesu.

Fundusz dla Organizacji Pozarządowych

³⁶ Publikacja informacyjna Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, *Polityka regionalna i działania transgraniczne*, wrzesień 2010, http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/dzialania_promocyjne/mf_publicacje_09/Documents/polityka_regionalna_eog.pdf.

³⁷ <http://www.lokomotywa.org.pl/>.

³⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny...*, op. cit., s. 41–42.

Fundusz ten, w ramach którego realizacja projektów zakończyła się w grudniu 2010 r., był największym grantem blokowym, finansowanym ze środków Mechanizmów Finansowych i pierwszym w Polsce dedykowanym wyłącznie organizacjom pozarządowym. Został powołany w celu wzmocnienia instytucjonalnego społeczeństwa obywatelskiego poprzez wsparcie systemowe sektora pozarządowego oraz rozwój dialogu obywatelskiego. Zakładano, iż bezpośrednim efektem jego realizacji będzie poprawa jakości pozarządowych usług o charakterze społecznym i wzmacniającym procesy demokratyczne³⁹.

Ustanowiono, w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi, trzy komponenty:

- demokracja i społeczeństwo obywatelskie,
- ochrona środowiska i zrównoważony rozwój,
- równość szans i integracja społeczna,

w ramach których beneficjenci aplikowali o granty.

Ewaluacja Funduszy dla Organizacji Pozarządowych ze wszystkich państw-beneficjentów Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego 2004–2009, wykazała, że instrument ten stanowił pierwszoplanowe wsparcie finansowe dla społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Południowej, jako że inni międzynarodowi darczyńcy wycofali się, a narodowe i lokalne źródła finansowania nie były w stanie wypełnić tej luki⁴⁰.

Wyniki przeprowadzonych 11 naborów przeprowadzonych w Polsce uwidoczniły ogromną potrzebę podejmowania takich inicjatyw. Złożono ponad 6,7 tys. wniosków, których wartość w zależności od komponentu i naboru kilkukrotnie lub kilkunastokrotnie przekraczała dostępną alokację. Finalnie dofinansowanie uzyskało ponad 600 projektów. Największym zainteresowaniem cieszył się pierwszy z ww. komponentów, w ramach którego zrealizowano 354 projekty. Z tego 173 tzw. projekty mikro (od 5000 do 15 000 euro) przeznaczone były dla nowopowstałych organizacji pozarządowych.

Rezultaty tych projektów są wielowymiarowe. Organizacje pozarządowe mogły wesprzeć swoje funkcjonowanie czy to poprzez podniesienie kwalifikacji swoich działaczy, czy przez inwestycje we własną infrastrukturę, ale też wzmocnić swoją działalność merytoryczną. W wyniku realizacji projektów w komponentie Demokracja i społeczeństwo obywatelskie utworzono 71 koalicji zdolnych do opowiadania się za systematycznymi zmianami w interesie publicznym, takimi jak np. zwiększanie zainteresowania rolą organizacji pozarządowych w życiu publicznym, promowanie mechanizmów samoregulacji sektora pozarządowego czy rzecznictwo interesów organizacji pozarządowych.

* * *

Miliardy euro, płynące do Polski w ramach funduszy unijnych, niewątpliwie przebijają skalą przedsięwzięć i popularnością w społeczeństwie pieniądze dostępne z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Nadal

³⁹ Ibidem, s. 46.

⁴⁰ http://www.ceagrants.org/asset/2811/1/2811_1.pdf.

prezentacja Mechanizmów Finansowych na różnych forach wywołuje zaskoczenie, gdyż większa część społeczeństwa polskiego nie orientuje się dlaczego Norwegia, Lichtenstein i Islandia przekazują Polsce środki finansowe. Nie sposób jednak, przyglądając się efektom perspektywy finansowej na lata 2004–2009 i patrząc w skali adekwatnej do alokacji Mechanizmów Finansowych, nie dostrzec wymiernych i wielopłaszczyznowych korzyści, jakie przyniosły one beneficjentom, którzy zaaplikowali o te środki. Nie ulega wątpliwości, że na szczególną uwagę zasługuje komplementarny, względem innych instrumentów, charakter, widoczny przede wszystkim w obszarze ochrony dziedzictwa narodowego, pewnych rodzajów przedsięwzięć środowiskowych czy projektów z zakresu ochrony zdrowia. Stąd też wynika pozytywny odbiór takiej oferty wśród potencjalnych beneficjentów. Powoduje to tym samym dużą konkurencję pomiędzy projektami, przekładającą się na jakość realizowanych przedsięwzięć. Ponadto, instrument ten szczególnie trafnie odpowiedział na potrzeby organizacji pozarządowych, nie tylko za pośrednictwem specjalnie przeznaczonych dla tych instytucji funduszu, ale także w ramach poszczególnych obszarów priorytetowych, zyskując sobie szczególne uznanie i popularność w kręgu tych beneficjentów.

Proces wdrażania perspektywy 2004–2009 był także lekcją, z której instytucje państw-darczyńców i polskiej administracji miały możliwość wyciągnięcia odpowiednich wniosków. Za główne mankamenty można uznać:

- brak jednoznacznie sprecyzowanych wskaźników dla całego programu i odpowiedniego połączenia ich z programami i projektami w państwach-beneficjentach, co w niektórych przypadkach utrudniało wymierne określenie osiągnięcia wyznaczonych celów;
- zbyt rozbudowany cykl projektu, który podlegał wieloetapowej ocenie, przy czym decyzyjność, czy to w zakresie dofinansowania projektu, czy w dużej mierze w zarządzaniu zmianą w projekcie, pozostawała po stronie państw-darczyńców. Sytuacja taka często skutkowałą długim okresem oceny projektów, doprowadzając w niektórych przypadkach do ich dezaktualizacji, a na etapie wdrażania mogła implikować opóźnienia w realizacji.

Poruszając się w ramach wyznaczonych przez dokumenty programowe, podejmowanych było, zarówno z inicjatywy strony polskiej, jak i państw-darczyńców, szereg działań zaradczych, mających na celu usprawnienie ww. procesów. Jednak doświadczenia te kompleksowo mogły zostać wzięte pod uwagę dopiero przy programowaniu perspektywy 2009–2014, w ramach której przyjęto następujące rozwiązania:

- zaplanowano opracowanie katalogu wskaźników, przekładającego wachlarz możliwych działań na mierzalne rezultaty i cele danego programu na poziomie krajowym, a następnie horyzontalnym dla całych Mechanizmów Finansowych;
- bazując na efektywności działania modelu wdrażania zastosowanego w przypadku programów i grantów blokowych oraz doceniając potencjał instytucjonalny państw-beneficjentów, wprowadzono tzw. podejście programowe. W nowej edycji Mechanizmów Finansowych kompetencją państw-darczyńców będzie akceptacja dofinansowania programu w ramach określonego obszaru priorytetowego, zaś o finansowaniu pojedynczych projektów w ramach programów decydować będą odpowiednie instytucje po stronie polskiej. Taka decentralizacja procesu decyzyjnego powinna znacząco wpłynąć na czas oceny i akceptacji przedsięwzięć.

Przed polskimi instytucjami pojawił się kolejny sprawdzian z wykorzystania możliwości wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego ze środków Mechanizmów Finansowych. W dniu 10 czerwca 2011 r. podpisano *Memorandum of Understanding* dotyczące Norweskiego Mechanizmu Finansowego, natomiast 17 czerwca 2011 r. *Memorandum of Understanding* dotyczące Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2009–2014. Polska otrzyma 578 mln euro na działania w ramach priorytetów analogicznych do poprzedniej perspektywy. Uruchomione zostaną też nowe obszary wsparcia. W zakresie projektów inwestycyjnych, przewidywane jest duże przedsięwzięcie skierowane na wsparcie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Nowymi tematami dla projektów „miękkich” będą natomiast zagadnienia godnej pracy i dialogu trójstronnego czy przemocy w rodzinie⁴¹. Obecnie resorty, bazując na ramach wyznaczonych przez państwa-darczyńców, pracują nad propozycjami programów. Przewiduje się, że pierwsze nabory wniosków powinny zostać uruchomione w połowie 2012 roku.

Summary

Financial Mechanisms 2004–2009? Non-EU sources of support for Poland's economic and social development

The article deals with the financial instruments available in Poland as a result of being a part of the European Economic Area (EEA), i.e. the Norwegian Financial Mechanism and the EEA Financial Mechanism. The role and contribution of those Mechanisms to the socio-economical development of Poland are examined based on the financial perspective 2004–2009. Firstly, the author presents the organizational and legal framework, the general principles, the rules for distributing sources as well as the components that enabled use of funds coming from those instruments on the Polish ground, such as: the management and implementation system along with the institutional system. This background enables the review of all priority areas and funds, presenting their particular aims and assumptions. Bearing in mind a closing stage of the financial perspective 2004–2009 the author shows the level of achieved indicators and some examples of carried out undertakings. The article tries to present the assessment of first effects of projects' implementation as well as the most important lessons learned with the way of taking them into consideration in the next financial perspective of the Norwegian Financial Mechanism and the EEA Financial Mechanism 2009–2014.

⁴¹ Więcej informacji: http://www.eog.gov.pl/EOG_2009_2014/Strony/EOG_2009_2014.aspx.

