



Business Centre
Club

Stan wykorzystania funduszy europejskich *VII raport*

dr Jerzy Kwieciński

Piotr Adamik

Warszawa, 11 października 2013 r.

Raport dostępny jest również w Internecie: www.bcc.org.pl

Spis treści:

Streszczenie.....	3
Wprowadzenie	13
1. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006	15
2. Analiza obecnego stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013.....	17
3. Wykorzystanie funduszy europejskich w regionalnych programach operacyjnych.....	34
4. Najbardziej zagrożone obszary wsparcia z punktu widzenia wykorzystania funduszy europejskich.....	40
5. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy.....	45
6. Fundusze europejskie na politykę spójności po 2013 roku.....	55
Wnioski	58
Rekomendacje	60

Streszczenie

Minął półmetek realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i powoli zbliżamy się do końca realizacji Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013, w ramach której mamy do dyspozycji prawie 68 miliardów z Unii Europejskiej na politykę spójności. W sumie ze środkami krajowymi na cele rozwojowe przeznaczamy ponad 110 miliardów euro. To największy program modernizacyjny Polski od dobrych paru wieków i stanowi olbrzymią szansę rozwojową. Nie możemy sobie pozwolić na jego niewłaściwe lub niepełne zrealizowanie przy wykorzystaniu funduszy europejskich. Fundusze europejskie pomagają nam także skutecznie przeciwdziałać spowolnieniu gospodarczemu. Dlatego bardzo ważne jest stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich. Ponadto przygotowujemy się do nowej perspektywy finansowej 2014-2020 z nową polityką spójności.

Analiza problemów i zaproponowane w niniejszym raporcie rekomendacje odzwierciedlają to, na jakim etapie realizacji polityki spójności znajduje się Polska. **Obecnie już zdecydowana większość pieniędzy unijnych przeznaczonych na lata 2007 – 2013 zostało zagospodarowanych w postaci umów z beneficjentami, a ponad połowa została objęta wydatkami.** Faktycznie dostępna pula wolnych pieniędzy, zwłaszcza dla przedsiębiorców, jest już bardzo mała. Programy operacyjne są w fazie pełnej realizacji.

Z zadowoleniem odnotowujemy, że szereg rekomendacji zaproponowanych we wcześniejszych raportach Business Centre Club spotkała się z pozytywnym odzewem administracji centralnej i samorządowej, na co zwracamy uwagę w raporcie. Analiza aktualnych barier w wykorzystaniu funduszy europejskich, przedstawione wnioski i rekomendacje powinny być traktowane jako wyraz troski przedsiębiorców o jak najpełniejsze wykorzystanie funduszy. Chodzi nam nie tylko o to, aby fundusze były wydawane, ale by przynosiły możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki oraz dla zwiększenia poziomu i jakości życia naszych obywateli.

W raporcie skoncentrowano się tylko na najważniejszych barierach, które na chwilę obecną mają największy wpływ na wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności na lata 2007-2013. Spośród wielu obszarów, gdzie występują bariery, wyodrębniono obszary,

które w opinii BCC stanowią największe zagrożenie dla pełnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności. Tym razem raport szczególnie koncentruje się na obszarach najbardziej zagrożonych i na propozycji nowej polityki spójności po 2013 roku.

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

Po kolejnym, wyraźnym przyspieszeniu w podpisywaniu umów z funduszy unijnych w **końcówce ubiegłego roku, szczególnie we wrześniu i w grudniu, miesiące obecnego roku zanotowały widoczne spowolnienie tego tempa.** Wg danych MRR, na koniec sierpnia tego roku wartość umów o dofinansowanie (z części unijnej) wynosiła **250 mld zł**, co stanowiło **88 proc. dostępnej alokacji**. Wartość wydatków w części z UE we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów do końca sierpnia to **160 mld zł**, czyli **56 proc. dostępnej alokacji** (rok wcześniej - **41 proc.**). W ciągu tego roku poziom wydatków zwiększył się o 15,4 punktów procentowych, lecz warto zaznaczyć, że w poprzednim analizowanym okresie (sierpień 2011 – sierpień 2012) poziom ten był wyższy i wtedy wzrósł o 16,9 punktów procentowych. Co więcej, podobnie jak w przypadku kontraktacji, wzrost poziomu wydatkowania w ośmiu miesiącach tego roku był wyraźnie wolniejszy niż w końcówce zeszłego roku.

Samolot z funduszami unijnymi zaczyna zbliżać się do celu. Wprawdzie już się wydawało, że samolot z funduszami unijnymi nabrał już właściwej prędkości i wysokości lotu i że już doleci do celu. Okazuje się jednak, że samolot już prawie osiągnął właściwą wysokość lotu, ale prędkość jest nadal za niska. W tej sytuacji samolot może nie dolecieć do właściwego celu. Nie możemy przespać tego momentu, bo możemy mieć problemy z pełnym wykorzystaniem funduszy europejskich.

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

zagrożeń jeśli chodzi o niewykorzystanie pieniędzy unijnych, gdyż większość unijnych środków została zakontraktowana. Ważne jest jednak, by przyspieszyć tempo wydatkowania pieniędzy i wprowadzić mechanizm nadkontraktacji. Przedłużanie się wydatkowania środków i szczególnie kumulacja wydatkowania w 2015 roku może spowodować nałożenie się realizacji perspektyw finansowych, obecnej i przyszłej, co negatywnie może odbić się na efektywności wykorzystania środków unijnych.

Jeżeli więc weźmiemy pod uwagę ostatnie 24 miesiące, od początku września 2011 roku do końca sierpnia tego roku, to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wyniosła w tym okresie 4,5 mld zł, w tym dofinansowanie z funduszy unijnych wynosiło 3,1 mld zł, a wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 4,8 mld zł, w tym w części z UE 3,9 mld zł. Analiza ta pokazuje, że średnio miesięcznie za ostatnie 24 miesiące kontraktujemy około 1,11 proc., a wydatkujemy około 1,38 proc. funduszy unijnych na lata 2007-2013. **Jeśli średnie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych z ostatnich 24 miesięcy będzie utrzymane w przyszłości w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w lipcu 2014 roku, a wydatkowanie z końcem kwietnia 2016 roku. Skutkowałoby to utratą 15 mld zł.**

Z kolei w bieżącym roku w okresie od stycznia do sierpnia poziom kontraktacji znacząco się obniżył: **średnia miesięczna wartość zawieranych umów wyniosła (w części UE) tylko 1,7 mld zł. Średni miesięczny poziom wartości wydatków (w części UE) wynosił 3,0 mld zł.** W porównaniu z sytuacją sprzed roku średni poziom kontraktowania obniżył się średniomiesięcznie o 0,8 mld zł, a wydatkowania o 0,36 mld zł. Zakładając wzrost wydatkowania i kontraktacji na tegorocznym poziomie, podpisywanie umów zakończylibyśmy dopiero w kwietniu 2015 roku, a wydatkowanie w styczniu 2017 roku, co skutkowałoby utratą aż 43 mld zł.

Teraz głównym priorytetem od strony ilościowej wykorzystania funduszy unijnych powinno się stać wydatkowanie, które wymaga bardziej zdecydowanego przyspieszenia. Podpisywanie umów z beneficjentami wymaga dokończenia.

Najbardziej zaawansowanymi w realizacji programami krajowymi pod względem kontraktacji są PO Rozwój Polski Wschodniej oraz PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej z podpisanymi umowami na 94,9 proc. dostępnej alokacji. Warto zauważyć, że PO EWT nabrał znacznego tempa, w ubiegłym roku zajmował ostatnie miejsce w całym zestawieniu. Za wspomnianymi Programami plasuje się PO Kapitał Ludzki z 91,3 proc. podpisanych umów. Najniższą kontraktację do sierpnia 2013 wykazuje PO Infrastruktura i Środowisko. Po dużym przyspieszeniu w ubiegłym roku, nastąpiło zwolnienie tempa kontraktacji w tym programie. Trzeba też pamiętać, że zdecydowana większość dużych projektów infrastrukturalnych jest skumulowana w tym programie, a przygotowanie i uruchomienie tych projektów nie jest łatwe. Różnice między programami zmniejszyły się w porównaniu z ubiegłym rokiem.

Pod względem wydatków kwalifikowalnych spośród programów krajowych najlepiej sobie radzą PO Kapitał Ludzki i PO Pomoc Techniczna, które wykazały wydatki kwalifikowalne we wnioskach o płatność odpowiednio na 64,7 i 60,6 proc. dostępnych alokacji. Najwolniejszy pod względem wydatkowania jest PO Innowacyjna Gospodarka z wydatkami kwalifikowanymi we wnioskach na 47,8 proc. dostępnej alokacji.

Analiza wskaźników realizacji celów strategicznych NSS pokazuje, że największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów będą dotyczyć celu strategicznego nr 4 (Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług). Wskaźniki obrazujące jego realizację – poziom nakładów na działalność B+R (0,77% PKB w 2011 wobec 1,5% oczekiwanych końcem 2013 roku), nakłady przedsiębiorstw przemysłowych na działalność innowacyjną (29,8% przedsiębiorstw w 2011 roku wobec 60% oczekiwanych w 2013 roku) oraz liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (14,9% w 2010 roku wobec oczekiwanych 23% końcem 2013 roku) – pozostają dalekie od wartości docelowych przewidzianych do osiągnięcia do końca 2013 r.

Podobna sytuacja dotyczy celu strategicznego nr 3 (Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności). Do końca 2012 r. łączna długość autostrad (1366 km w 2012 roku wobec oczekiwanych 1754 km w 2013 roku) i dróg ekspresowych (1057 km w 2012 roku wobec oczekiwanych 2555 km w 2013 roku), która nie osiągnęła połowy wartości wskaźników docelowych. Jeśli chodzi o udział osób w wieku 15–64 lata uczących się bądź doksztalających to osiągnięty w 2011 poziom stanowi niecałą połowę docelowego udziału (4,5% w 2011 roku wobec oczekiwanych 10% w 2013 roku).

Dane z 2012 roku z Komisji Europejskiej odnośnie ilościowego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 pokazały, że w tym aspekcie Polska lokowała się w połowie stawki wszystkich krajów członkowskich. Jeśli odniesiemy wypłacone Polsce środki unijne, zarówno zaliczki jak i refundacje poniesionych wydatków, do dostępnej alokacji dla Polski, to w tym porównaniu byliśmy na 14 miejscu spośród wszystkich 27 krajów członkowskich. Oznacza to, że wtedy spadliśmy z 9 na 14 miejsce w porównaniu z rokiem 2011. Ponadto w wykorzystaniu Funduszu Spójności piastowaliśmy 11 miejsce na 15 krajów członkowskich na dzień 26 września.

Najnowszy dostępny dla nas raport w sprawie wykorzystania środków unijnych przez poszczególne kraje członkowskie wygląda dużo bardziej optymistycznie. Według danych z dnia 14 czerwca 2013 roku **Polska zajmuje 7 miejsce** z wynikiem 59,14% wykorzystanych środków w ramach polityki spójności. Biorąc pod uwagę fakt, że dysponujemy największymi środkami unijnymi spośród wszystkich krajów członkowskich, to jest to bardzo dobre miejsce. Te dane oznaczają, że system realizacji funduszy unijnych coraz sprawniej wydaje pieniądze unijne. Pamiętajmy, że w dużej mierze przyspieszenie w wykorzystaniu funduszy unijnych zawdzięczamy regionom, które szybciej wykorzystywały fundusze europejskie niż administracja centralna. **Na 11 krajów, które mają dwucyfrowe alokacje, Polska jest na 3-cim miejscu za Niemcami i Portugalią, zarówno jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie wypłacone środki jak i same refundacje.** To potwierdza, że stosunkowo nieźle sobie radzimy z ilościowym wykorzystaniem pieniędzy unijnych.

Regiony dalej wydają pieniądze unijne nieco szybciej niż administracja centralna (wyższa wartość postępu kontraktacji aniżeli średnia ze wszystkich programów), choć ich przewaga nie jest już tak zdecydowana jak rok temu. Regionalne programy operacyjne mają 24-procentowy udział w ogólnej alokacji funduszy unijnych dla Polski, ale procent podpisanych umów wynosi obecnie 88,5 proc. (rok wcześniej było to 80,5 proc.), a w wydatkowaniu 63,6 proc. (rok wcześniej było to 50,2 proc.). Te fakty potwierdzają słuszność przyjętego podejścia w tej perspektywie finansowej, polegającego na znaczącej decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi na lata 2007-2013 i wskazują, że taki też powinien być kierunek działań w kolejnej perspektywie finansowej.

W ramach regionalnych programów operacyjnych, do końca sierpnia tego roku, **zakończono już ponad 4/5 dostępnych funduszy**. Od ubiegłego roku skład liderów w kontraktowaniu środków znacznie się zmienił: **w pierwszej trójce są województwa opolskie, śląskie i łódzkie** (gdzie zakończono kolejno 94,7; 94,4 i 94,0 proc. dostępnych budżetów), za nimi znajdują się woj. pomorskie i dolnośląskie. Warto zauważyć, gdzie nastąpiły największe wzrosty kontraktacji. Liderami tego zestawienia, przyspieszenia, są woj. **dolnośląskie, podlaskie i podkarpackie**, gdzie poziom kontraktacji wzrósł kolejno o 17,2 proc. 16,2 proc., 13,6. **Najniższy poziom kontraktacji zanotowano natomiast w województwie kujawsko-pomorskim (78,6%) i warmińsko-mazurskim (80,6%)**. Jednocześnie w ciągu ostatnich dwóch lat dysproporcje w tempie kontraktowania i wydatkowania funduszy między poszczególnymi województwami stale się zmniejszały. **Bezpośrednie wsparcie dla firm ma bardzo zaawansowany stan realizacji, podczas gdy duże inwestycje liniowe jak budowa i modernizacja kanalizacji czy budowa sieci Internetu szerokopasmowego pozostają daleko w tyle.**

Największe zagrożenia związane z niewykorzystaniem środków unijnych występują w PO Infrastruktura i Środowisko. Zarówno w poprzednich jak i obecnym raporcie sygnalizujemy stały i nadal aktualny problem polegający na trudnościach w realizacji dużych inwestycji publicznych, szczególnie w sektorze kolejowym i gospodarce odpadami.

Najbardziej niepokojąca sytuacja dotyczy realizacji inwestycji w transport kolejowy. Na kolej przeznaczono 4,8 mld euro z UE, czyli ok. 20 mld zł. Faktem jest, że **stan zaawansowania realizacji projektów kolejowych wyraźnie się poprawił w ostatnich miesiącach.** Wg danych z MRR na koniec sierpnia, **podpisane umowy o dofinansowanie inwestycji kolejowych są na kwotę 12,3 mld zł z UE, co stanowi 60,1 proc. środków na projekty kolejowe, natomiast wydatki wynoszą 2,8 mld zł, co stanowi 13,6 proc. dostępnych pieniędzy z UE dla kolei.** Jest to nadal stan daleki od oczekiwań i może grozić nam utrata części z przyznanych przez Unię Europejską na ten cel środków. To powoduje, że **kwotowo jest to najbardziej zagrożony obszar wykorzystania pieniędzy unijnych.** Są przygotowywane projekty rewitalizacji infrastruktury kolejowej, w tym także projekty taborowe. I bardzo dobrze. Natomiast czasu jest coraz mniej do końca perspektywy finansowej i trzeba przygotować scenariusze zapasowe na wypadek, gdyby nie udało się w pełni wykorzystać pieniędzy na koleje do końca 2015 roku.

Biorąc pod uwagę całą gałąź transportu wysoki poziom kontraktacji w ramach tego sektora jest zasługą projektów drogowych. Problemem w obszarze inwestycji drogowych są w głównej mierze ograniczenia dostępnych środków. W przypadku projektów kolejowych, mimo bardzo poważnych deficytów, na jakie cierpi ta infrastruktura, potencjał instytucjonalny i otoczenie prawne realizacji tych projektów były głównym problemem. Sytuacja się poprawia jednak, co warte jest odnotowania. Sygnalizowane w poprzednich raportach ryzyko niewykorzystania części środków finansowych przyznanych na projekty kolejowe, w obecnej chwili stanowi realną groźbę utraty części pieniędzy unijnych na kolej. Brak zgodny Komisji na propozycje relokacji części pieniędzy z kolei na projekty drogowe dodatkowo obecną sytuację pogarsza.

Pozostałe zagrożone obszary wsparcia w PO Infrastruktura i Środowisko to gospodarka odpadami, przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i pomoc techniczna. W przypadku gospodarki odpadami i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska umowy są już podpisane na ponad 90 proc., natomiast bardzo niskie jest wydatkowanie odpowiednio 18 i 25 proc. Jedną z głównych przyczyn są przeciągające się procedury środowiskowe i uzyskiwanie

pozwoleń na budowę. **Sektor energetyki, w porównaniu do roku ubiegłego, w sposób znaczący przyspieszył realizację programu.**

Domagamy się uproszczenia ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia, szczególnie dla małych podmiotów. Wymogi biurokratyczne powinny być uzależnione od wysokości wsparcia i od tego, czy wsparcie jest kierowane do dużych czy małych beneficjentów. **Zbyt wygórowane wymogi powodują, że ze wsparcia w większym stopniu korzystają duże i średnie podmioty, a nie ci najmniejsi, na których często najbardziej nam zależy.**

Ważne jest, aby działania skoncentrować na usuwaniu tych barier, które w chwili obecnej są najważniejsze dla wykorzystania funduszy europejskich. W wyniku analizy potencjalnych barier dla wykorzystania funduszy europejskich, wyodrębniono najważniejsze obszary, gdzie występują bariery, a które w opinii BCC stanowią największe zagrożenie dla wykorzystania funduszy europejskich. **Te najważniejsze obszary to: planowanie w administracji publicznej, koordynacja działań, system instytucjonalny i sprawność administracji, procedury ubiegania się o fundusze i realizacja projektów unijnych, finanse publiczne, potencjał beneficjentów dla realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich oraz spowolnienie gospodarcze i światowy kryzys gospodarczy.**

W przypadku wybranych i niżej opisanych obszarów, gdzie aktualnie występują najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013, BCC rekomenduje podjęcie następujących działań w celu ich usunięcia wraz z sugerowanymi terminami ich realizacji:

1) Planowanie i programowanie

- **Zamknięcie negocjacji w sprawie budżetu unijnego na lata 2014-2020;** termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- **Przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych** na nową perspektywę 2014-2020; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- **Rozpoczęcie formalnych negocjacji z Komisją Europejską:** Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 – I kwartał 2014 roku.

- **Zakończenie negocjacji z Komisją Europejską:** Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 – III kwartał 2014 roku.
- Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do **przygotowywania rocznych planów działań**; termin realizacji dla planów na rok 2013 – IV kwartał 2013 roku,
- Przygotowanie na 2014 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich i wydatkowania w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013**, zakładającego osiągnięcie w 2014 roku kontraktacji na poziomie **98 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 276 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **83 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 235 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.

2) Koordynacja

- **Dalsze wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie krajowym i z zarządami województw, szczególnie w aspekcie programowania nowej perspektywy finansowej; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.

3) System instytucjonalny

- **Wprowadzenie systemów motywacyjnych w systemie wynagrodzeń dla administracji**, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2014 roku.
- **Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorządy**; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- **Wprowadzenie efektywnego systemu konsultacji społecznych pod kątem przygotowania nowych programów i działań w ramach perspektywy finansowej 2014-2020**
- **Stworzenie profesjonalnego i sprawnego zespołu negocjacyjnego w rządzie ds. negocjacji nowej perspektywy finansowej**; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.

4) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji

- **Uproszczanie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego**; termin realizacji – II kwartał 2014 roku,
- **Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013**; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – I kwartał 2014 roku,

- **Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty** wsparcia i realizujących małe projekty, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – III kwartał 2014 roku,
 - **Ścisłe monitorowanie indywidualnych projektów kluczowych**, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku,
- 5) **Finanse publiczne**
- **Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych** – II kwartał 2014 roku.
- 6) **Potencjał beneficjentów**
- Zapewnienie **specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego** dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich,
 - Zapewnienie **stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji**, doradztwa i szkoleń dla małych beneficjentów funduszy unijnych.
- 7) **Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy**
- **Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń** dla firm na kredyty i pożyczki, w tym na projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2014 roku.
 - **Uruchomienie systemu mikrokredytów i mikropożyczek dla mikrofirm przeznaczonych na wydatki inwestycyjne**; termin realizacji – II kwartał 2014 roku.

Wprowadzenie

VII Raport Business Centre Club po raz kolejny analizuje stan wykorzystania funduszy europejskich przez Polskę w okresie do sierpnia 2013 roku, ze szczególnym uwzględnieniem okresu ostatniego roku. Wzorem poprzednich publikacji z tego cyklu raport przedstawia, oprócz analizy ilościowej i jakościowej, diagnozę najważniejszych problemów utrudniających skuteczne wdrażanie programów finansowanych z funduszy unijnych oraz rekomenduje sposoby ich rozwiązania. Ponadto wskazuje tematyczne obszary, gdzie powstają największe opóźnienia w realizacji działań i gdzie są problemy w osiąganiu założonych celów. W związku ze zbliżającym się już powoli końcem perspektywy finansowej 2007 – 2013 (wydatkowanie będzie możliwe do końca 2015 roku), raport dokonuje także próby ogólnego podsumowania polityki zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce. Na koniec, raport porusza także kwestię polityki spójności po 2013 roku, szczególnie ważną w najbliższych miesiącach, kiedy będą zapadały decyzje co do przyszłej perspektywy finansowej 2014-2020.

Fundusze Europejskie stanowią jeden z kluczowych czynników modernizacji i wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i podstawę do dokonania znaczącego skoku w poziomie jakości życia naszych obywateli oraz w rozwoju cywilizacyjnym naszego kraju w najbliższych kilkunastu latach. **Fundusze są również jednym z głównych i jednocześnie bardzo skutecznych instrumentów przeciwdziałających spowolnieniu gospodarczemu i tę rolę doskonale spełniają.** Jednocześnie już teraz widać, że Europa dopiero bardzo powoli zaczyna wychodzić z recesji, co ma silny wpływ na gospodarkę i finanse publiczne Polski, a to z kolei stawia kolejne wyzwania przed rządem w zakresie planowania wydatków i efektywnego zarządzania funduszami unijnymi.

Jest wartym odnotowania fakt, że szereg rekomendacji proponowanych w naszych raportach spotyka się z pozytywną reakcją ze strony administracji centralnej i samorządów. Stanowi to element dialogu społecznego organizacji przedsiębiorców z administracją publiczną. Naszą intencją jest, aby analiza aktualnych barier w wykorzystaniu funduszy europejskich, przedstawione wnioski i rekomendacje były traktowane jako wyraz troski przedsiębiorców o jak najpełniejsze wykorzystanie funduszy zarówno pod względem

jakościowym jak i ilościowym, a nie jako próba krytyki polityki i działań prowadzonych przez rząd i samorządy w tym obszarze. Chodzi nam nie tylko o to, aby fundusze były wydawane, ale by przynosiły możliwie jak największe pozytywne efekty dla gospodarki oraz dla zwiększenia poziomu i jakości życia naszych obywateli.

W raporcie skoncentrowano się tylko na najważniejszych barierach, które aktualnie mają największy wpływ ograniczający dobre wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności na lata 2007-2013. Spośród wielu obszarów, gdzie występują bariery, wyodrębniono te obszary, które stanowią największe zagrożenie dla pełnego i efektywnego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 w ramach polityki spójności.

1. Analiza stanu wykorzystania funduszy europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006

a) Fundusze strukturalne

Okres kwalifikowalności wydatków dla programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2004-2006 zakończył się 31 grudnia 2009 roku. Do końca 2009 roku wypłacono beneficjentom 35 mld zł dofinansowania, co odpowiadało 107 proc. alokacji dla Polski. Taki wynik był częściowo efektem zmian kursu walutowego w ciągu całego okresu realizacji, ale przede wszystkim wynikiem zastosowania mechanizmu nadkontraktacji, który pozwolił na pełne zagospodarowanie środków europejskich. **Z punktu widzenia ilościowego i jakościowego wykorzystanie funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 to bardzo duży sukces Polski, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że była to pierwsza perspektywa finansowa, w której korzystaliśmy z funduszy strukturalnych UE w ramach polityki spójności i wielu ekspertów krajowych i zagranicznych wieszczyło, że nie uda się nam tych pieniędzy wykorzystać.**

b) Fundusz Spójności

Projekty finansowane z Funduszu Spójności w ramach starej perspektywy 2004-2006 były realizowane do końca 2012 roku. Według raportu końcowego z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 opublikowanego w maju 2013, do końca grudnia 2012 roku strona polska przekazała Komisji Europejskiej wnioski o płatność na łączną kwotę 5,4 miliarda euro, co stanowiło 99 proc. alokacji dostępnej na lata 2004-2006 (w sumie 5,6 miliarda euro). Całkowita kwota płatności przekazanych z KE do Polski do końca grudnia 2012 roku wyniosła 4,9 mld euro, tj. 89 proc. dostępnej alokacji. Dzięki przyspieszeniu w końcu 2012 roku udało się Polsce skutecznie wykorzystać środki z Funduszu Spójności.

Tabela I. Wykorzystanie Funduszu Spójności na lata 2004-2006 (stan na koniec grudnia 2012 roku)

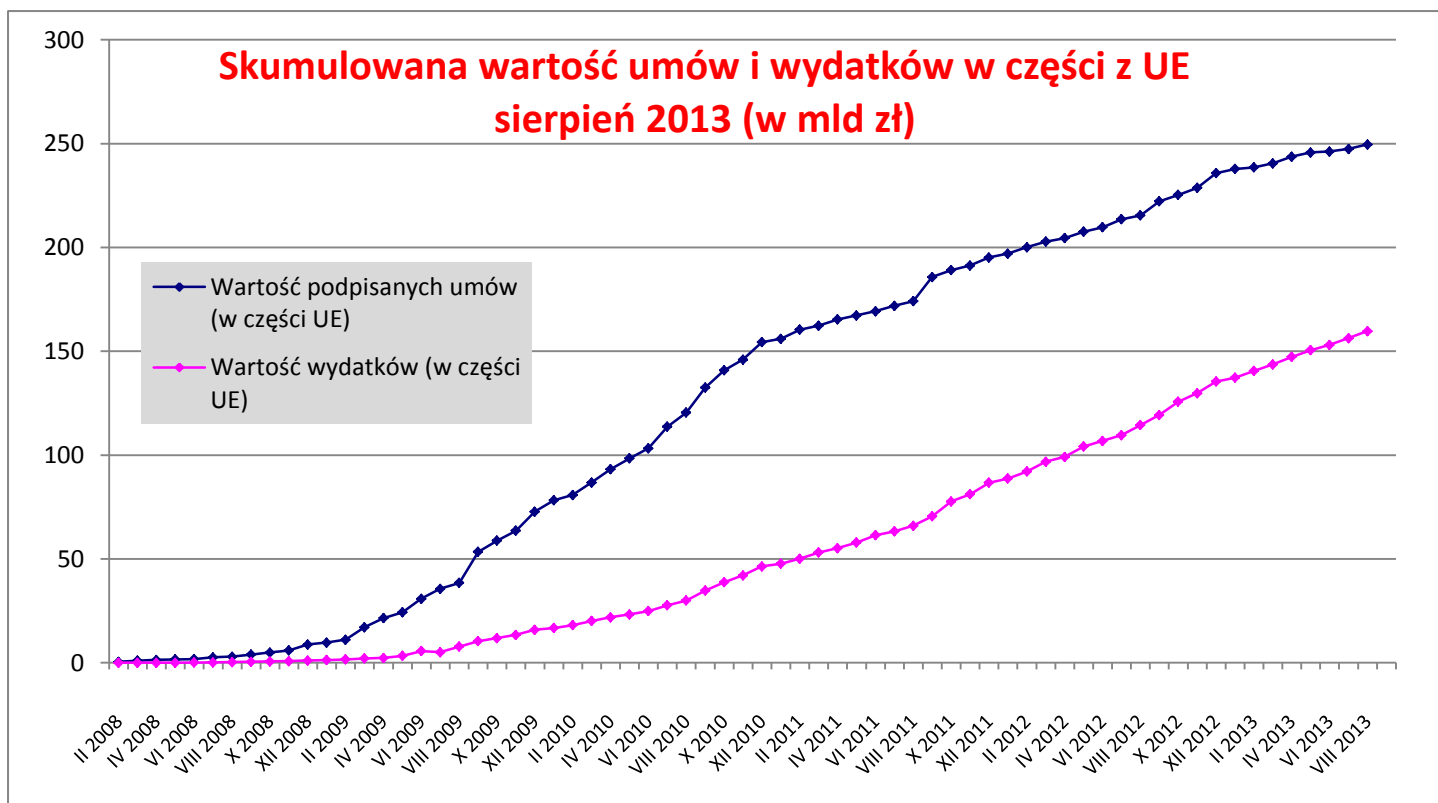
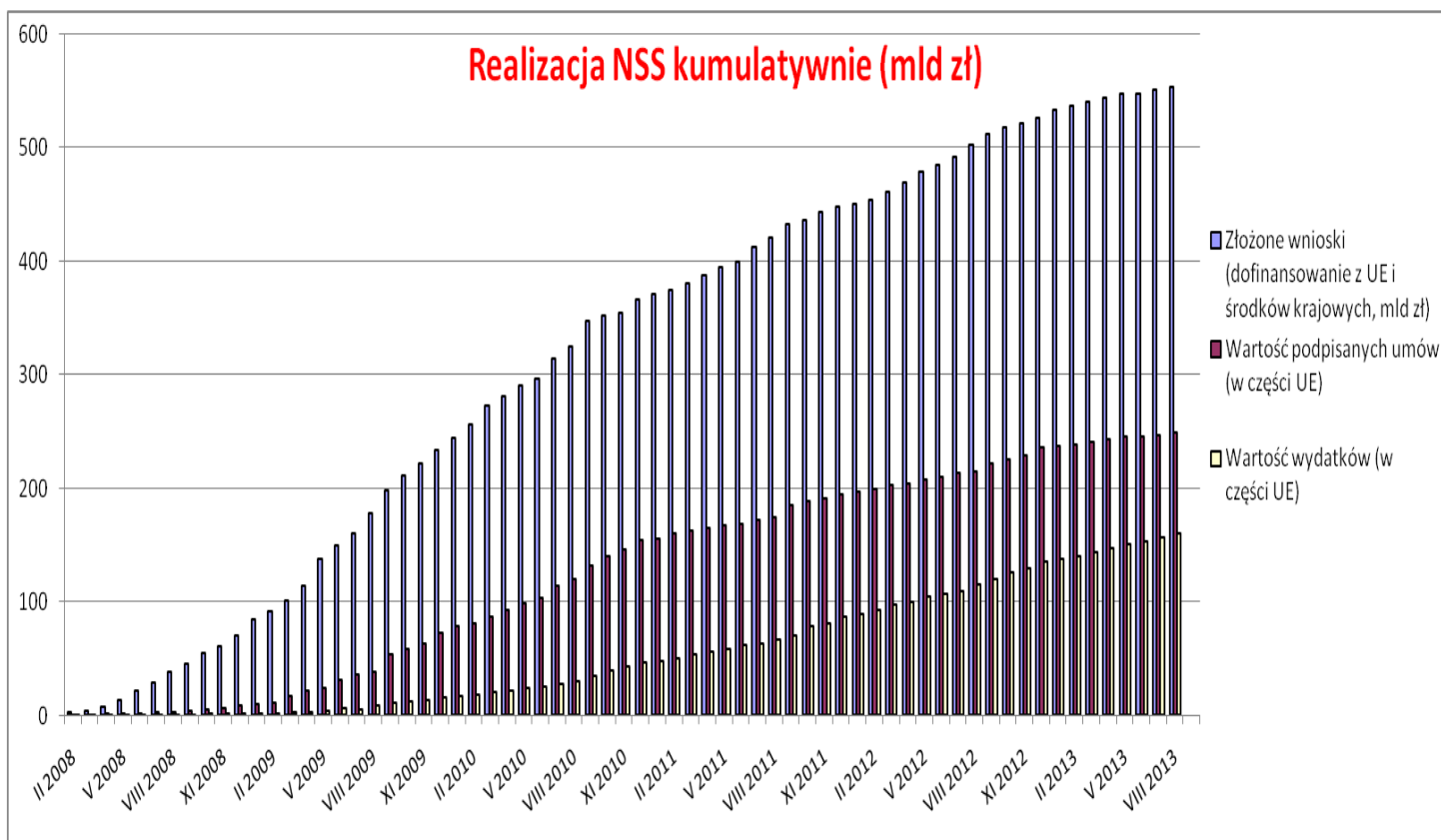
9,5 mld euro	Wartość kontraktów podpisanych z wykonawcami, co stanowiło 123% wartości kosztów kwalifikowanych
8,7 mld euro	Wydatki na dzień 31 grudnia 2012 roku, co stanowiło 113% wartości kosztów kwalifikowanych
5,5 mld euro	Tyle środków z Funduszu Spójności Polska otrzymała na lata 2000-2006
5,4 mld euro	Na taką kwotę wnioski o płatność Polska przekazała do KE do końca 2012 roku, co stanowiło 99% dofinansowania dla wszystkich projektów.
4,9 mld euro	Całkowita kwota płatności otrzymanych z KE, co stanowiło 89% dostępnej alokacji.

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

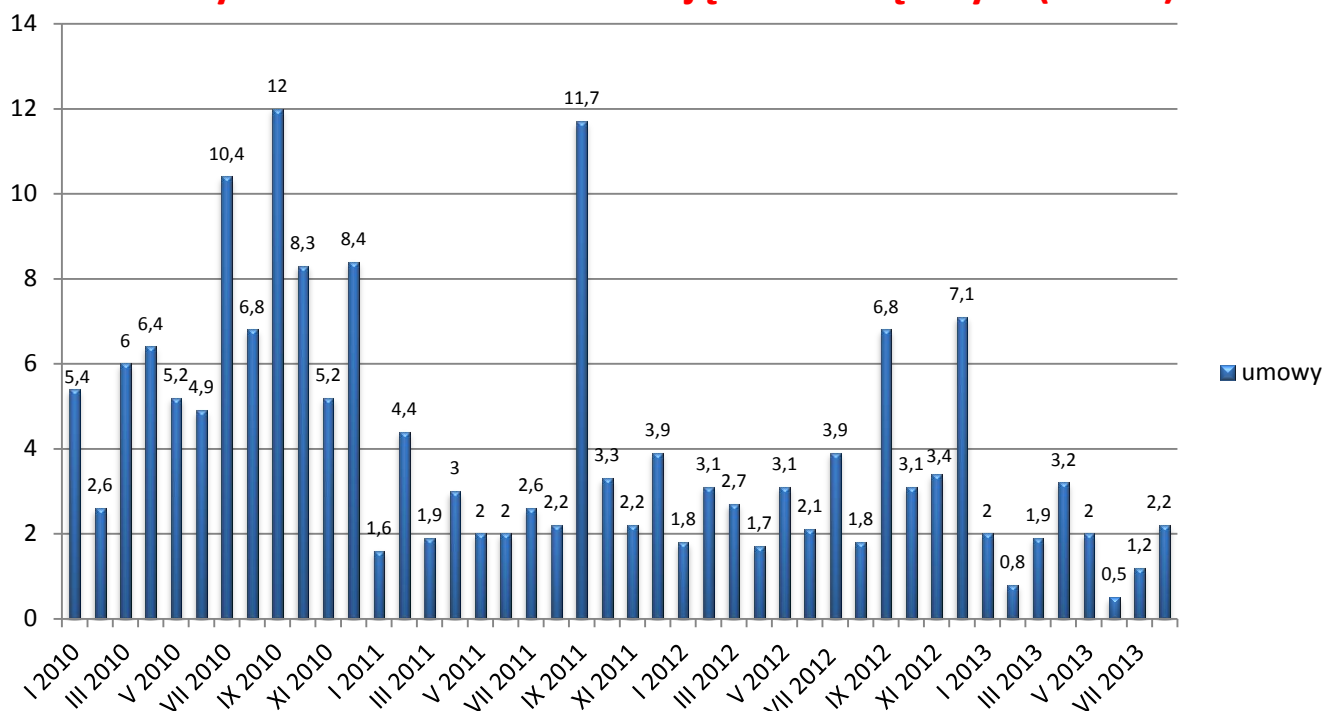
Po kolejnym, wyraźnym przyspieszeniu w kontraktacji funduszy unijnych w końcu ubiegłego roku, szczególnie we wrześniu i w grudniu, miesiące obecnego roku zanotowały widoczne spowolnienie tego tempa. Wg danych MRR na koniec sierpnia tego roku, wartość umów o dofinansowanie (z części unijnej) wynosiła **249,6 mld zł**, co stanowiło **88,2 proc. dostępnej alokacji**. Przez osiem miesięcy tego roku poziom kontraktacji zwiększył się tylko o 3,8 punkty procentowe, podczas gdy w tym samym okresie ubiegłego roku ten przyrost wyniósł ponad 4,4 punkty procentowe. Przyrost kontraktacji w tym roku był szczególnie wolniejszy w porównaniu do końcówki zeszłego roku.

Wartość wydatków w części z UE we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów do końca sierpnia to **159,7 mld zł**, czyli **56,4 proc. dostępnej alokacji** (rok wcześniej - **41 proc.**). W ciągu roku poziom wydatków zwiększył się o 15,4 punktów procentowych, lecz warto zaznaczyć, że w poprzednio analizowanym okresie (sierpień 2011 – sierpień 2012) wzrost ten był wyższy i wtedy wyniósł 16,9 punktów procentowych. Co więcej, podobnie jak w przypadku kontraktacji, wzrost poziomu wydatkowania w ośmiu miesiącach tego roku był wyraźnie wolniejszy niż w końcu zeszłego roku.

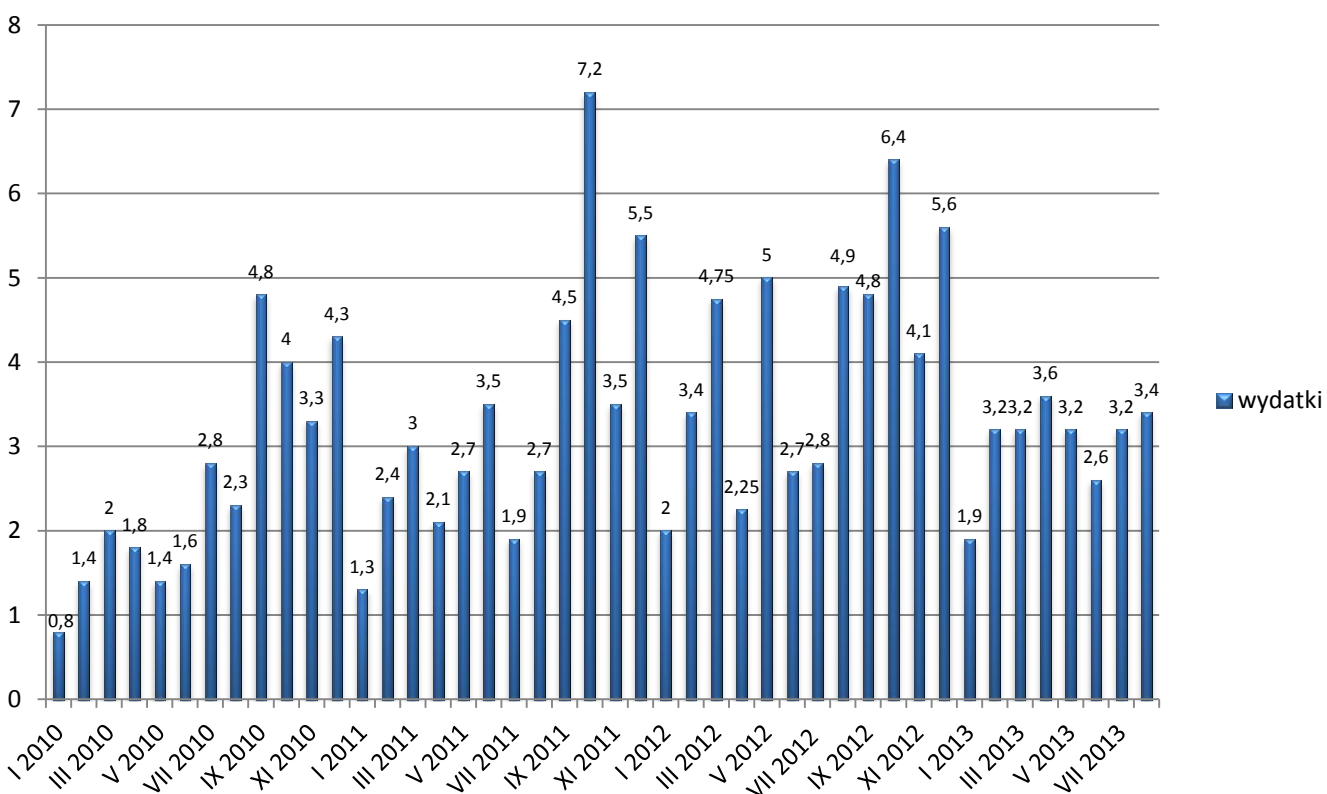
Poniższe wykresy przedstawiają przyrost tempa kontraktacji oraz wydatkowania środków unijnych na przestrzeni ostatnich pięciu lat i ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich dwóch lat.



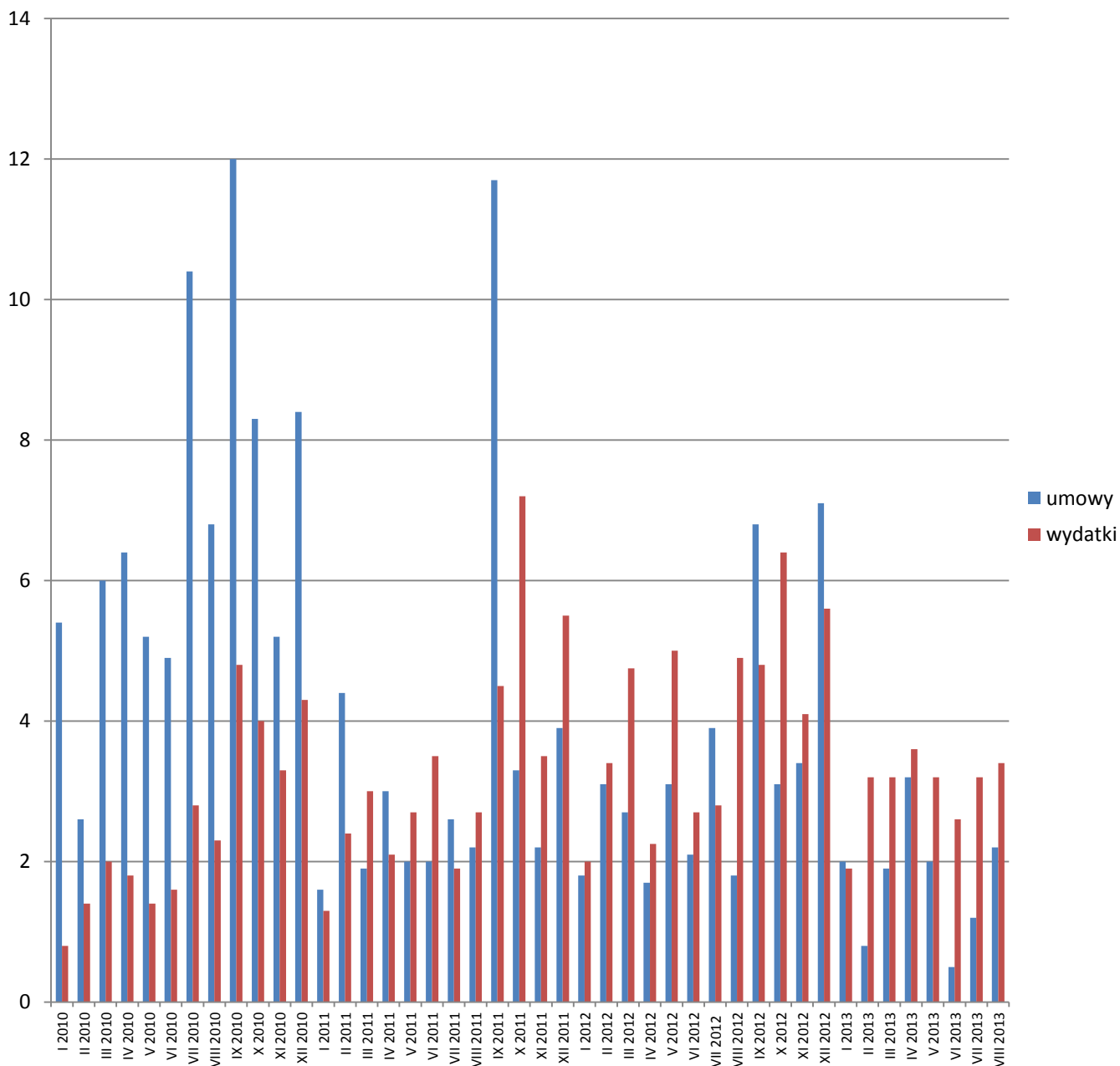
Przyrost wartości umów w ujęciu miesięcznym (mld zł)



Wzrost wydatków w ujęciu miesięcznym (mld zł)



Miesięczny przyrost wartości umów i wydatków (mld zł)



Warto zauważyć, że od początku tego 2013 roku nastąpiło znaczne zwolnienie przyrostu kontraktowanych umów. Wiąże się to z zakontraktowaniem większości dostępnych środków, co zostanie omówione w następnych punktach niniejszego raportu. Co więcej tempo wzrostu wydatkowania środków, jest już wyraźnie wyższe aniżeli samej kontraktacji. Wynika to ze zbliżającego się końca perspektywy finansowej 2007-2013. Wysoki przyrost kontraktacji

we wcześniejszych okresach powinien w najbliższych miesiącach spowodować dalszy wzrost wydatków. Tendencja ta była widoczna w pierwszej połowie br. i powinna pogłębić się w najbliższych miesiącach. Prezentowane dane pokazują, że w porównaniu z początkiem ubiegłego roku nie nastąpił jakiś bardzo znaczny wzrost wydatkowania środków unijnych w perspektywie rok do roku. Zwracaliśmy uwagę w poprzednich raportach, że tempo wydatkowania powinno znacznie przyspieszyć od początku 2013. Niestety tak się nie stało.

Spróbujmy podsumować przyczyny spowolnienia w kontraktacji i braku przyspieszenia w wydatkowaniu. **W naszej opinii, spowolnienie tego tempa jest z jednej strony spowodowane faktem, że zwykle na koniec okresu danej perspektywy pozostają najtrudniejsze działania i projekty, które najtrudniej się „dopina”. Po drugie, wyraźnie pojawiają się oszczędności i część beneficjentów naturalnie wycofuje się z realizacji części czy całości projektu z różnych przyczyn. Po trzecie, ciągle brak jest mechanizmu nadkontraktacji, co w przyszłości może także skutkować brakiem pełnego wykorzystania funduszy europejskich.**

Generalnie jednak możemy powiedzieć, że po trudnych początkach realizacji obecnej perspektywy finansowej w pierwszych jej latach, które spotkały się również i z naszą krytyczną oceną we wcześniejszych raportach, realizacja polskiej polityki spójności utrzymuje w ostatnich dwóch latach porównywalne tempo, choć wolniejsze w ciągu ostatniego roku. **Na obecną chwilę nie ma jakiś bardzo krytycznych zagrożeń jeśli chodzi o niewykorzystanie pieniędzy unijnych, gdyż większość unijnych środków została zakontraktowana. Ważne jest jednak, by przyspieszyć tempo wydatkowania pieniędzy i wprowadzić mechanizm nadkontraktacji. Przedłużanie się wydatkowania środków i szczególnie kumulacja wydatkowania w 2015 roku może spowodować nałożenie się realizacji perspektyw finansowych, obecnej i przyszłej, co negatywnie może odbić się na efektywności wykorzystania środków unijnych.**

Przy założeniu, że wszystkie środki chcemy zakontraktować do końca pierwszego półrocza 2014 roku, średnio miesięcznie powinniśmy podpisywać umowy o dofinansowanie ze

środków unijnych powyżej 3 miliardów złotych z funduszy unijnych. Warto zwrócić uwagę, że w ostatnich latach realizacji NSS w końcówce każdego roku zarówno kontraktacja jak i wydatkowanie znacznie wzrasta w porównaniu z wcześniejszymi miesiącami roku. Można prognozować, że końcówka roku 2013 również przyniesie przyspieszenie realizacji w porównaniu z pierwszymi miesiącami bieżącego roku. Gdyby tak się jednak z jakiś przyczyn nie stało, to możemy mieć problemy w pełnym wykorzystaniu pieniędzy unijnych.

Jeśli założymy, że początek faktycznej realizacji programów operacyjnych to styczeń 2008 roku^{*}, to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wynosiła prawie 5,5 mld zł, w tym z dofinansowania z funduszy unijnych pochodziło ponad 3,8 mld zł, a wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 3,1 mld zł, w tym w części z UE 2,4 mld zł. Gdyby takie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych było utrzymywane w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w maju 2014 roku, a wydatkowanie dopiero w listopadzie 2017 roku. Ale to bardzo pesymistyczny scenariusz, tylko teoretyczny i bardzo mało prawdopodobny.

Ale jak pokazaliśmy w poprzednim VI Raporcie z października 2012 roku, kontraktowanie funduszy wyraźnie ruszyło z miejsca w marcu 2009 a wydatkowanie w maju 2009 roku. Następnie postępował stały wzrost, który utrzymywał się przez kolejne lata i miesiące. Dlatego zdecydowanie bardziej właściwe w tej analizie jest zbudowanie scenariusza w oparciu o ostatnie 2 lata, żeby bardziej realistycznie wyliczyć prognozy wydatkowania i kontraktacji funduszy na najbliższe lata. **Jeżeli więc weźmiemy pod uwagę ostatnie 24 miesiące, od początku września 2011 roku do końca sierpnia tego, 2013 roku, to średnio miesięcznie wartość podpisywanych umów wyniosła w tym okresie 4,5 mld zł, w tym dofinansowanie z funduszy unijnych wynosiło 3,1 mld zł, a wartość całkowitych wydatków**

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

kwalifikowanych we wnioskach o płatność wynosiła 4,8 mld zł, w tym w części z UE 3,9 mld zł. Analiza ta pokazuje, że średnio miesięcznie za ostatnie 24 miesiące kontraktujemy około 1,11 proc., a wydatkujemy około 1,38 proc. funduszy unijnych na lata 2007-2013. Jeśli średnie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych z ostatnich 24 miesięcy będzie utrzymane w przyszłości w kolejnych miesiącach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy we lipcu 2014 roku, a wydatkowanie z końcem kwietnia 2016 roku, czyli już po zakończeniu obecnej perspektywy finansowej. Warto zauważyć, że w porównaniu z prognozami z poprzednich raportów prognoza ta pogorszyła się, jeżeli chodzi o zawieranie umów, lecz polepszyła biorąc pod uwagę wydatkowanie środków. W poprzednim raporcie prognozowaliśmy, że przy ówczesnych założeniach w stosunku do tempa realizacji podpisywanie umów zakończylibyśmy w marcu 2013 roku, a wydatkowanie w grudniu 2018. Niemniej, brak przyspieszenia w wydatkowaniu miałyby negatywne konsekwencje skutkujące utratą około 15 mld zł.

Z kolei w bieżącym roku w okresie od stycznia do sierpnia poziom kontraktacji znacząco się obniżył - średnia miesięczna wartość zawieranych umów wyniosła (w części UE) to tylko 1,7 mld zł. Średni miesięczny poziom wartości wydatków (w części UE) wynosił 3,04 mld zł. W porównaniu z sytuacją z przed roku średni poziom kontraktowania obniżył się średniomiesięcznie o 0,8 mld zł, a wydatkowania o 0,36 mld zł. Zakładając wzrost wydatkowania i kontraktacji na tegorocznym poziomie, podpisywanie umów zakończylibyśmy dopiero w kwietniu 2015 roku, a wydatkowanie w styczniu 2017 roku, co skutkowałoby utratą aż 43 mld zł.

Konkludując, kontraktacja funduszy unijnych postępuje, chociaż jest wyraźnie w tym roku wolniejsza niż w zeszłym roku. Wydatkowanie wymaga przyspieszenia. Gdyby takie tempo wykorzystywania pieniędzy unijnych jak w ostatnich 24 miesiącach utrzymywało się w kolejnych miesiącach i latach, to kontraktację funduszy unijnych zakończylibyśmy w lipcu 2014 roku, a wydatkowanie wypadłoby poza 2015 rok, na kwiecień 2016, co skutkowałoby utratą około 15 mld zł funduszy unijnych. Jeżeli w najbliższych miesiącach nastąpi przyspieszenie wydatkowania to powinniśmy wydać wszystkie będące w dyspozycji Polski pieniądze unijne do końca 2015 roku. W takim przypadku powinniśmy średnio miesięcznie

kontraktować nie 1,7 mld zł jak w tym roku ale 3,4 mld zł, czyli dwukrotnie więcej, i wydawać nie 3,0 mld zł jak w tym roku, ale 4,4 mld zł pieniędzy unijnych.

Teraz głównym priorytetem od strony ilościowej wykorzystania funduszy unijnych powinno się stać wydatkowanie, które wymaga przyspieszenia. Oczywiście, kontraktacja wymaga dokończenia.

Trudno w tym roku będzie zrealizować rządowy plan certyfikacji wydatków do KE, który opiewa na 63,5 mld zł. Niestety, nie mamy danych na temat stopnia realizacji tego planu, w szczególności w odniesieniu do poszczególnych programów operacyjnych i instytucji. Według naszych szacunków, za 8 miesięcy tego roku zrealizowano połowę z kwoty wydatków certyfikowanych zaplanowanych na cały rok. Analizując wydatki w poszczególnych programach można przypuszczać, że największe problemy z osiągnięciem celów planu certyfikacji na ten rok będzie miał PO Innowacyjna Gospodarka.

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

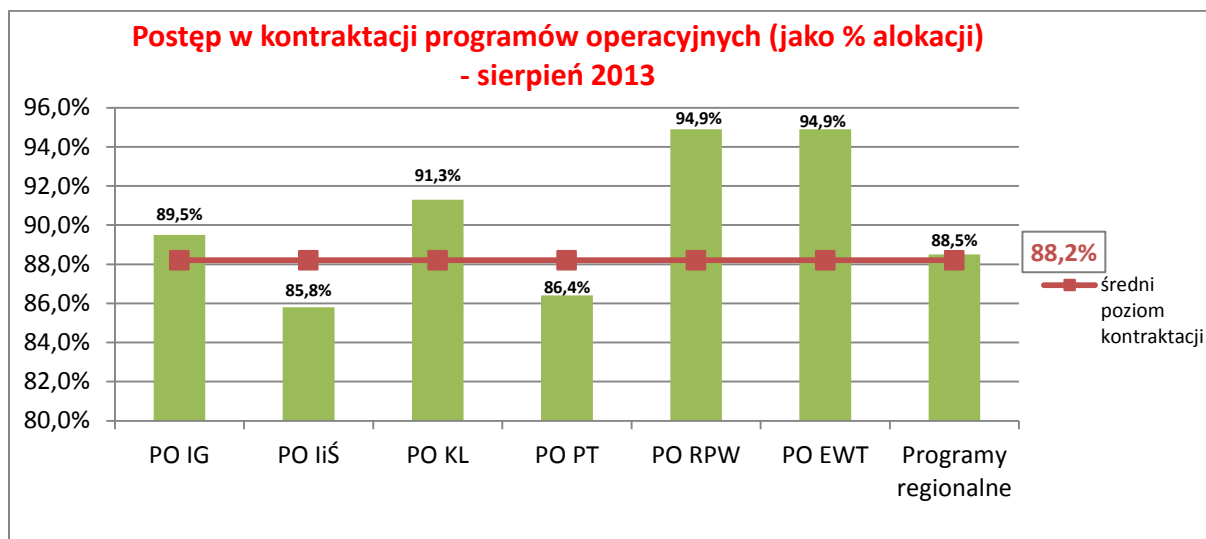
Stan realizacji Narodowej Strategii Spójności na koniec sierpnia 2012 roku jest przedstawiony w Tabeli III, zaś w tabeli IV podane zostały dane na koniec sierpnia 2013 roku, w oparciu o dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tabela III. Wykorzystanie Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 (stan na koniec sierpnia 2012 roku)

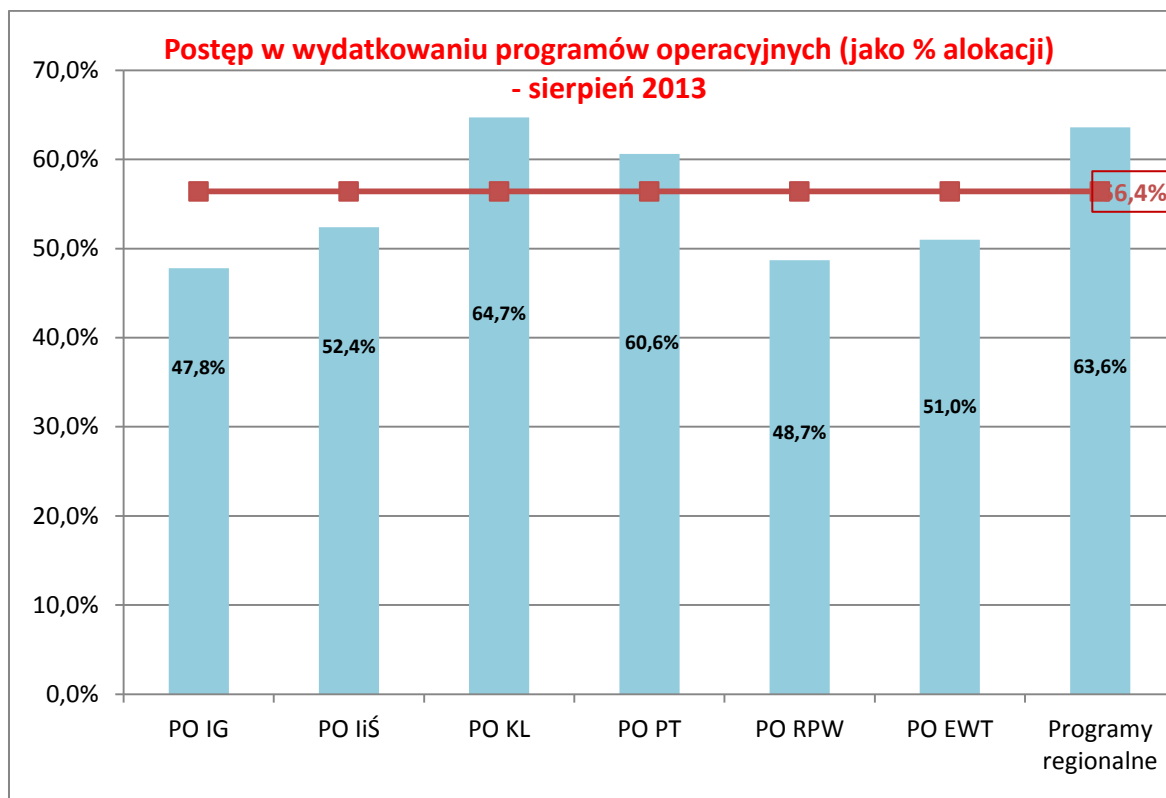
67,3 mld euro (279 mld złotych)	Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007-2013 (szacunkowa kwota wyrażona w złotych przy ówczesnym kursie EUR)
235,6 tys. (502,6 mld złotych)	Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)
73 967 (313,8 mld złotych)	Tyle umów o dofinansowanie podpisano do końca sierpnia tego roku (w nawiasie kwota podpisanych umów)
215,4 mld złotych	Kwota podpisanych umów w części z UE
77 proc.	Kwota podpisanych umów w części z UE jako procent dostępnej alokacji
160,7 mld złotych	Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność
114,6 mld złotych	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE
41,0 proc.	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE jako procent dostępnej alokacji

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

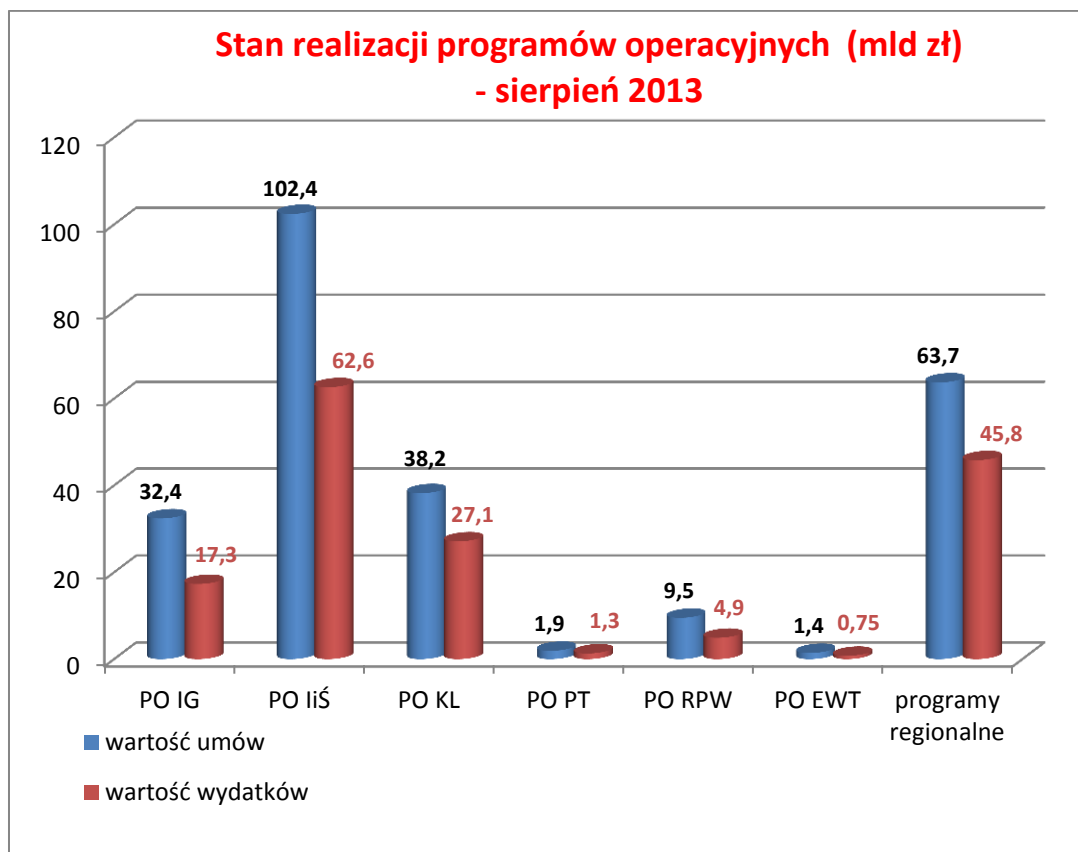
67,3 mld euro (283 mld złotych)	Taka kwota jest dostępna dla Polski na politykę spójności na lata 2007-2013 (kwota wyrażona w złotych przy obecnym kursie euro)
272,6 tys. (554,2 mld złotych)	Tyle wniosków złożono od początku uruchomienia programów (w nawiasie, na taką kwotę w złotych)
88 028 (361,6 mld złotych)	Tyle umów o dofinansowanie podpisano do końca sierpnia tego roku (w nawiasie kwota podpisanych umów)
249,6 mld złotych	Kwota podpisanych umów w części z UE
88,2 proc.	Kwota podpisanych umów w części z UE jako procent dostępnej alokacji
207,6 mld złotych	Wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność
159,7 mld złotych	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE
56,4 proc.	Wartość wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność w części z UE jako procent dostępnej alokacji



Przedstawiamy zbiorcze dane z MRR dotyczące poszczególnych programów operacyjnych, pozwalające na ich porównanie na koniec sierpnia 2013 roku. **Najbardziej zaawansowanymi w realizacji programami krajowymi pod względem kontraktacji są PO Rozwój Polski Wschodniej oraz PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej z podpisanymi umowami każdy na 94,9 proc. dostępnej alokacji.** Warto zauważyć, że PO EWT nabrał znacznego tempa, w ubiegłym roku poziom kontraktacji plasował się na poziomie 57,4 proc. i program zajmował ostatnie miejsce w całym zestawieniu. Za wspomnianymi Programami plasuje się PO Kapitał Ludzki z 91,3 proc. podpisanych umów. Najniższą kontraktację do sierpnia 2013 wykazuje PO Infrastruktura i Środowisko. Po dużym przyspieszeniu w ubiegłym roku, nastąpiło zwolnienie tempa kontraktacji w tym programie. Trzeba też pamiętać, że zdecydowana większość dużych projektów infrastrukturalnych jest skumulowana w tym programie, a przygotowanie i uruchomienie tych projektów nie jest łatwe. PO Pomoc Techniczna ma podpisane umowy na 86,4 proc., a PO Innowacyjna Gospodarka na prawie 90 proc. alokacji. **Różnice między programami zmniejszyły się w porównaniu z ubiegłym rokiem.**



Pod względem wydatków kwalifikowalnych spośród programów krajowych najlepiej sobie radzą PO Kapitał Ludzki i PO Pomoc Techniczna, które wykazały wydatki kwalifikowalne we wnioskach o płatność odpowiednio na 64,7 i 60,6 proc. dostępnych alokacji. Najwolniejszy pod względem wydatkowania jest PO Innowacyjna Gospodarka z wydatkami kwalifikowanymi we wnioskach o płatność na 47,8 proc. dostępnej alokacji. PO Rozwój Polski Wschodniej wykazał wydatki kwalifikowane na poziomie 48,7 proc., PO Infrastruktura i Środowisko na poziomie 52,4 proc i PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej na poziomie 51 proc. **W stosunku do sytuacji przed rokiem największego postępu w wydatkowaniu dokonały PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej i PO Infrastruktura i Środowisko, których wydatki wtedy wynosiły odpowiednio 16,3 i 35,1 proc.**



Natomiast kwotowo największą wartość podpisanych umów spośród programów krajowych mamy zdecydowanie w PO Infrastruktura i Środowisko, 102,4 mld zł, i także najwięcej wydatków 62,6 mld zł, już zdecydowanie więcej niż w programach regionalnych.

Wskaźniki realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013

W sprawozdaniu rocznym z realizacji NSS w 2012 r., przygotowanym przez MRR, przedstawiono poziom zaawansowania wskaźników realizacji 6 celów strategicznych NSS. Na ich podstawie można stwierdzić, że **największe problemy z osiągnięciem docelowych efektów będą dotyczyć celu strategicznego nr 4 (Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług)**. Wskaźniki obrazujące jego realizację – poziom nakładów na działalność B+R (0,77% PKB w 2011 wobec 1,5% oczekiwanych końcem 2013 roku), nakłady przedsiębiorstw przemysłowych na działalność innowacyjną

(29,8% przedsiębiorstw w 2011 roku wobec 60% oczekiwanych w 2013 roku) oraz liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (14,9% w 2010 roku wobec oczekiwanych 23% końcem 2013 roku) – pozostają dalekie od wartości docelowych przewidzianych do osiągnięcia do końca 2013 r.

Podobna sytuacja dotyczy celu strategicznego nr 3 (Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności). Do końca 2012 r. łączna długość autostrad (1366 km w 2012 roku wobec oczekiwanych 1754 km w 2013 roku) i dróg ekspresowych (1057 km w 2012 roku wobec oczekiwanych 2555 km w 2013 roku), jest daleka od osiągnięcia wartości wskaźników docelowych. Jeśli chodzi o udział osób w wieku 15–64 lata uczących się bądź doksztalających to osiągnięty w 2011 poziom stanowi niecałą połowę docelowego udziału (4,5% w 2011 roku wobec oczekiwanych 10% w 2013 roku).

Podstawowe wskaźniki realizacji celu strategicznego NSRO

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa w 2013 r.	Wartość w 2012	Wartość w 2011	Wartość w 2010
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	5,2	1,9	4,5	3,9
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE27 = 100)	65	-	64	63
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 – 64 lata (%)	60	59,7*	59,3*	58,9*
Średnia stopa inwestycji (%)	24	19,4	20,2	19,9
Wydajność pracy na 1 pracownika (UE25 = 100)	75	b.d.	66,9	65,4

* wyniki przeliczone zgodnie z nową metodologią i nową podstawą uogólnienia danych (zostały zaznaczone kolorem niebieskim. Od III kwartału 2012 r. do uogólnienia wyników BAEL na populację generalną zastosowano dane o ludności Polski w wieku 15 lat i więcej, pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników NSP 2011. Ponadto poza zakresem badania, pozostają osoby przebywające poza gospodarstwem domowym, tj. za granicą lub w gospodarstwach zbiorowego zakwaterowania, 12 miesięcy lub więcej (do II kw. 2012 r. powyżej 3 miesięcy). W związku z wprowadzonymi zmianami, dla zachowania porównywalności szeregów czasowych, dane za lata 2010-2011 są przedstawione również w wersji uwzględniającej wprowadzone zmiany, w związku z czym nie są w pełni porównywalne z danymi z poprzednich okresów

Liczba nowoutworzonych miejsc pracy (w tys.)	3500	465	580,4	609,3
---	------	-----	-------	-------

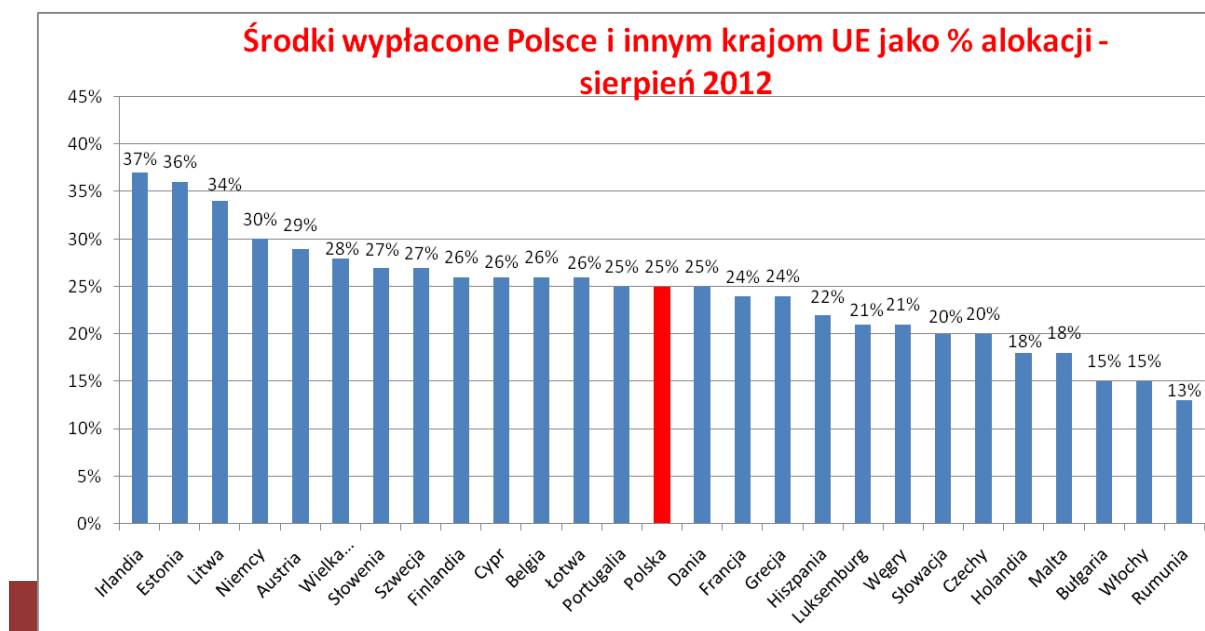
Wybrane najważniejsze wskaźniki realizacji 6 celów szczegółowych NSRO

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa w 2013	Wartość w 2012	Wartość w 2011	Wartość w 2010
Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	200	685	830	830
Wskaźnik efektywności rządzenia (wg Banku Światowego)	0,9	b.d.	0,68	0,70
Absolwenci szkół wyższych na kierunkach ścisłych (%)	22	b.d.	19,1	17,6
Stopa bezrobocia (%)	10	10,1	9,6	9,6
Udział osób w wieku 25 – 64 lata uczących się i doksztalających w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (%)	10	b.d.	4,5	5,3
Łączna długość autostrad (km)	1754	1366	1070	857
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	2555	1057	738	675
Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej	1786	1956	1857	1680
Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. ludności)	7,4	9,3	11	10
Nakłady ogółem na działalność B&R (% PKB)	1,5	b.d.	0,77	0,74
Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (% przeds. przem.)	60	b.d.	29,8	29,6
Liczba łączy szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (%)	23	b.d.	b.d.	14,9
Średni wskaźnik bezrobocia w 3 podregionach (NUTS)	22	24,5	23,7	23,7

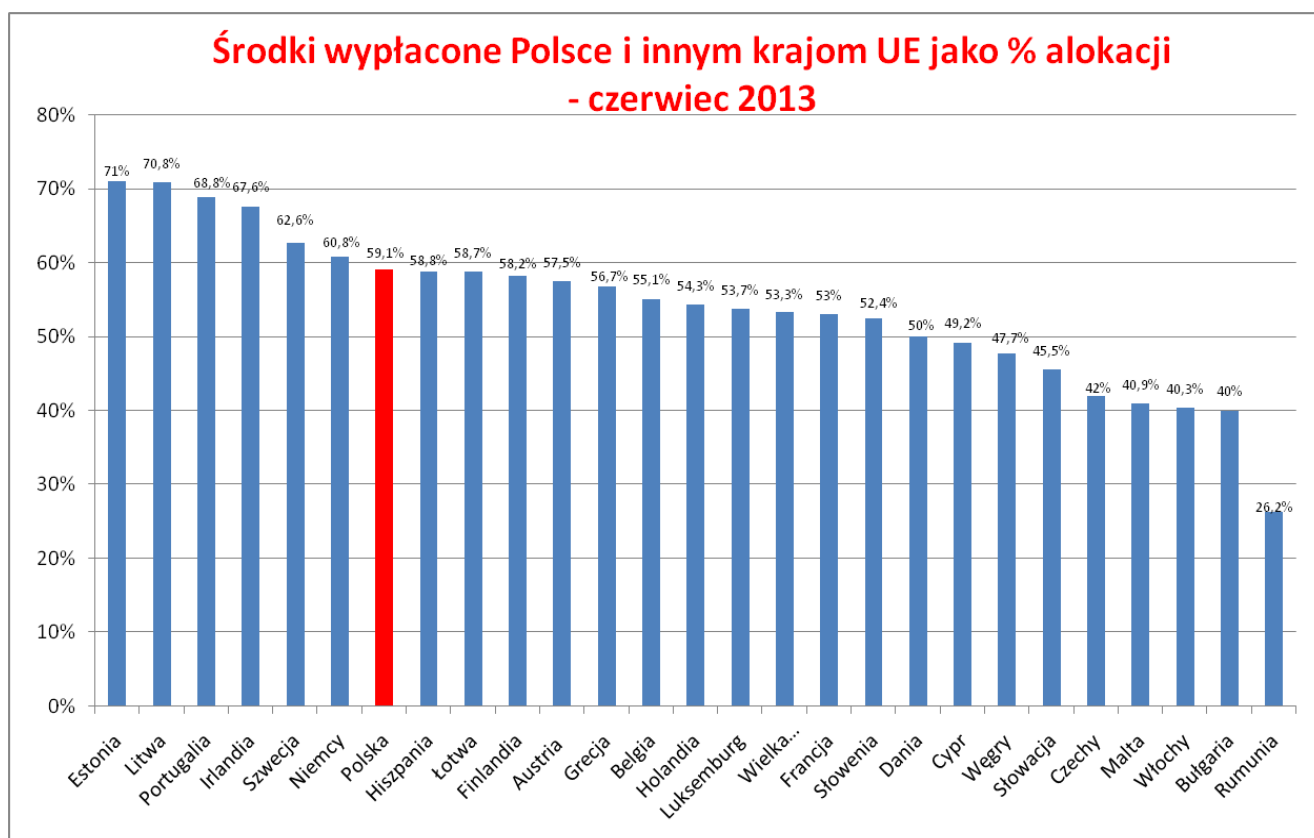
3) o najwyższej stopie bezrobocia				
Stopa bezrobocia na wsi (%)	13,5	10,2	9,5	9,2
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	53	50,4	50,4	50,4
Odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu na wsi	70	66,1	61,2	56,2
Odsetek dzieci w wieku 3 – 5 lat zamieszkałych na wsi objętych wychowaniem przedszkolnym	30	50,8	49,3	43,1

Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej

Dane z września 2012 roku z Komisji Europejskiej odnośnie ilościowego wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013 pokazały, że w tym aspekcie Polska lokowała się w połowie stawki wszystkich krajów członkowskich. Jeśli odniesiemy wypłacone Polsce środki unijne, zarówno zaliczki jak i refundacje poniesionych wydatków, do dostępnej alokacji dla Polski, to w tym porównaniu to byliśmy na 14. miejscu spośród wszystkich 27 krajów członkowskich. Wtedy, w porównaniu z rokiem 2011, spadliśmy z 9. na 14. miejsce. Ponadto w wykorzystaniu samego Funduszu Spójności piastowaliśmy 11. miejsce na 15 krajów członkowskich na dzień 26 września.



Najnowszy dostępny dla nas raport w sprawie wykorzystania środków unijnych przez poszczególne kraje członkowskie wygląda dużo bardziej optymistycznie. Według danych z dnia 14 czerwca 2013 roku **Polska zajmuje 7 miejsce** z wynikiem 59,14% wykorzystanych środków w ramach polityki spójności. Biorąc pod uwagę fakt, że dysponujemy największymi środkami unijnymi spośród wszystkich krajów członkowskich, to jest to dobre miejsce. Te dane oznaczają także, że system realizacji funduszy unijnych sprawnie wydaje pieniądze unijne. Pamiętajmy, że w dużej mierze przyspieszenie w wykorzystaniu funduszy unijnych zawdzięczamy regionom, które szybciej wykorzystywały fundusze europejskie niż administracja centralna.

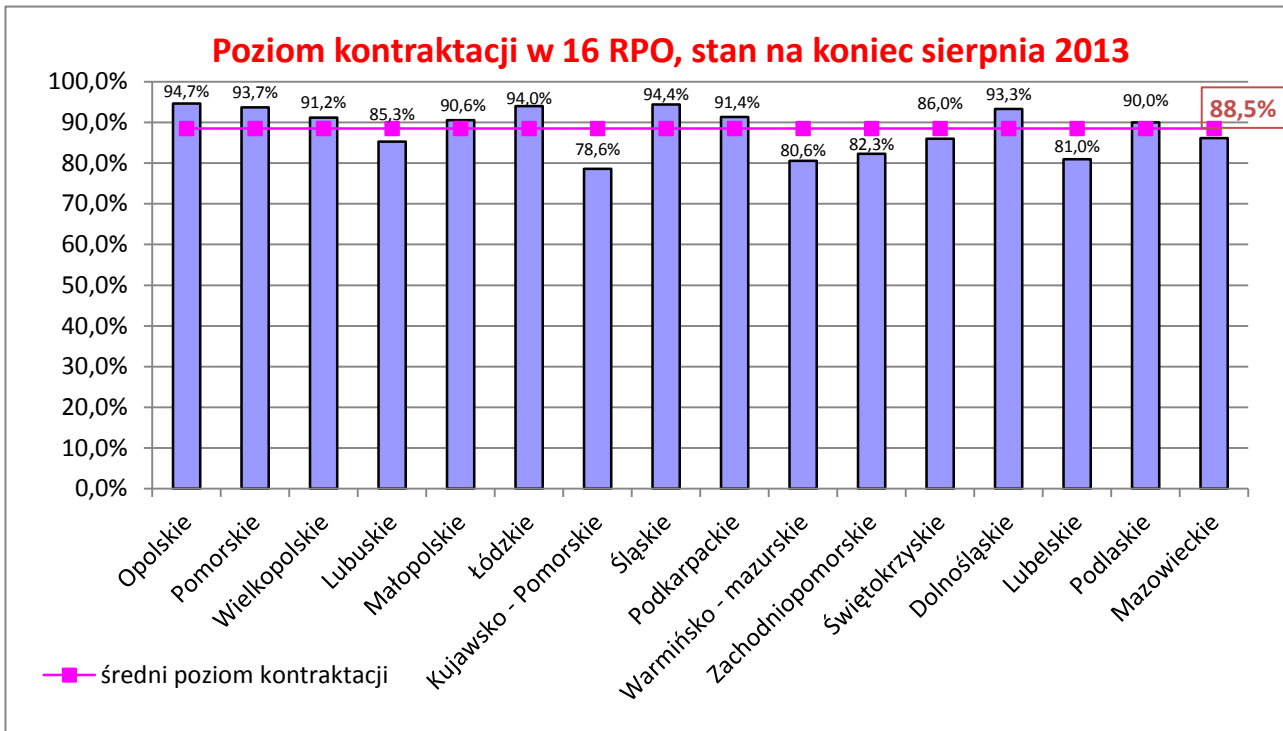


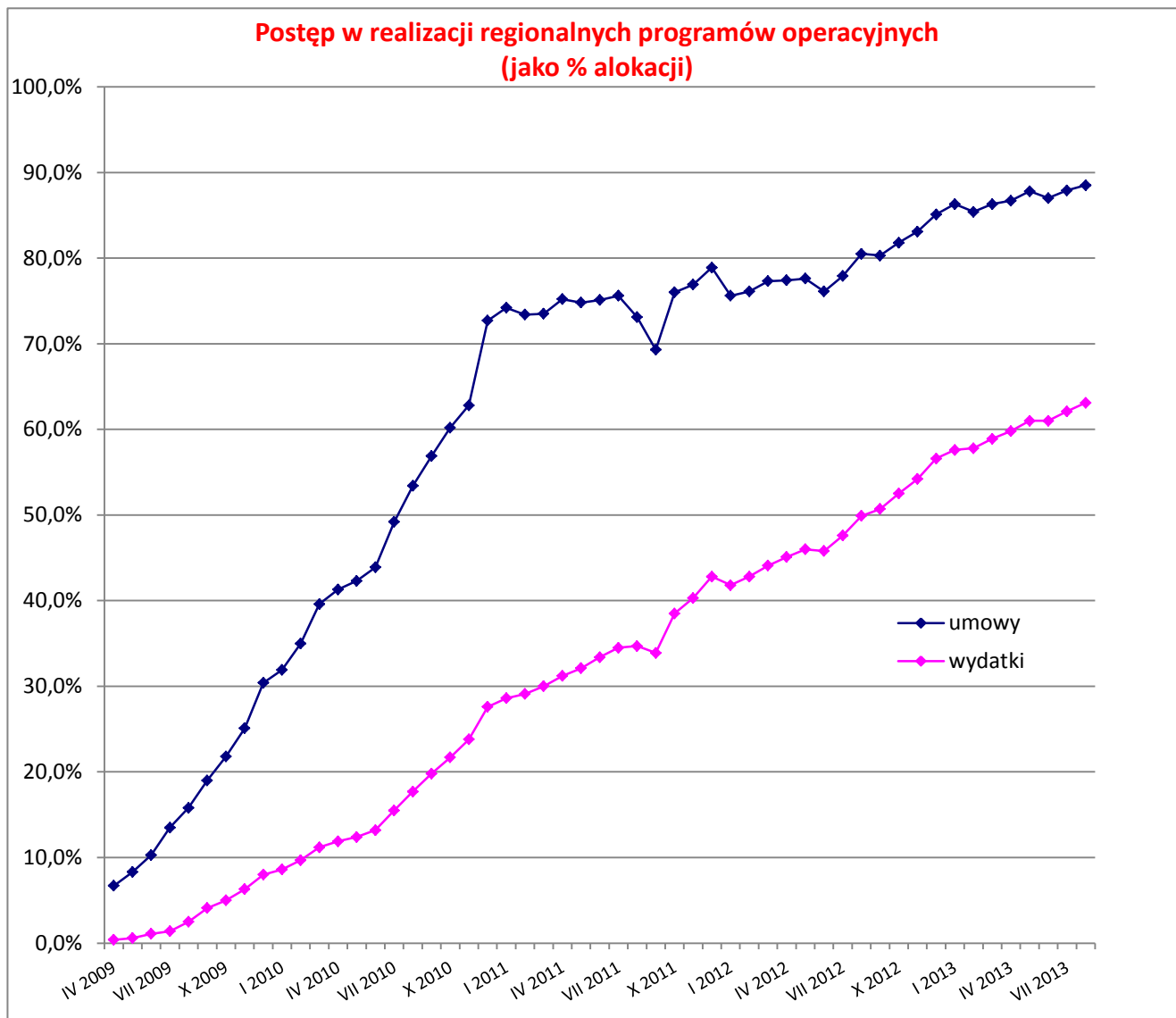
Jeszcze ciekawsze jest porównanie wykorzystania funduszy unijnych pomiędzy krajami, które mają najwięcej pieniędzy unijnych. **Na 11 krajów, które mają dwucyfrowe alokacje, Polska jest na 3-cim miejscu** za Niemcami i Portugalią, zarówno jeśli weźmiemy pod uwagę **wszystkie wypłacone środki jak i same refundacje**. To potwierdza, że stosunkowo nieźle sobie radzimy z ilościowym wykorzystaniem pieniędzy unijnych. Natomiast nieuprawnione

jest twierdzenie, że jesteśmy absolutnym liderem w wykorzystaniu funduszy unijnych. Komisja Europejska wypłaciła nam wprawdzie najwięcej pieniędzy, 39,7 mld euro, bo też najwięcej posiadamy dostępnych funduszy (przyznane 67,3 mld euro), ale nie oznacza to, że jesteśmy wyłącznym liderem. Tego typu twierdzenie jest nieobiektywne. Wypłacone nam środki powinniśmy odnieść do dostępnej Polsce alokacji i okazuje się, że wypłacone środki w stosunku do alokacji wynoszą 59,1 proc., co daje nam właśnie tę 7-ą pozycję spośród wszystkich krajów członkowskich. Liderem takiego porównania jest Estonia, której Komisja wypłaciła "tylko" 2,4 mld euro, ale w odniesieniu do dostępnej alokacji wynosi to 71 proc. Małym krajom, które mają zwykle małe alokacje, jednak jest łatwiej wydawać unijne pieniądze niż krajom dużym jak Polska.

3. Wykorzystanie funduszy europejskich w regionalnych programach operacyjnych

Regiony dalej wydają pieniądze unijne nieco szybciej niż administracja centralna (wyższa wartość postępu kontraktacji aniżeli średnia ze wszystkich programów), choć ich przewaga nie jest już tak zdecydowana jak rok temu. Regionalne programy operacyjne mają 24-procentowy udział w ogólnej alokacji funduszy unijnych dla Polski, ale procent podpisanych umów wynosi obecnie 88,5 proc. (rok wcześniej było to 80,5 proc.), a w wydatkowaniu 63,6 proc. (rok wcześniej było to 50,2 proc.). Te fakty potwierdzają słuszność przyjętego podejścia w tej perspektywie finansowej, polegającego na znaczącej decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi na lata 2007-2013 i wskazują, że taki też powinien być kierunek działań w kolejnej perspektywie finansowej.



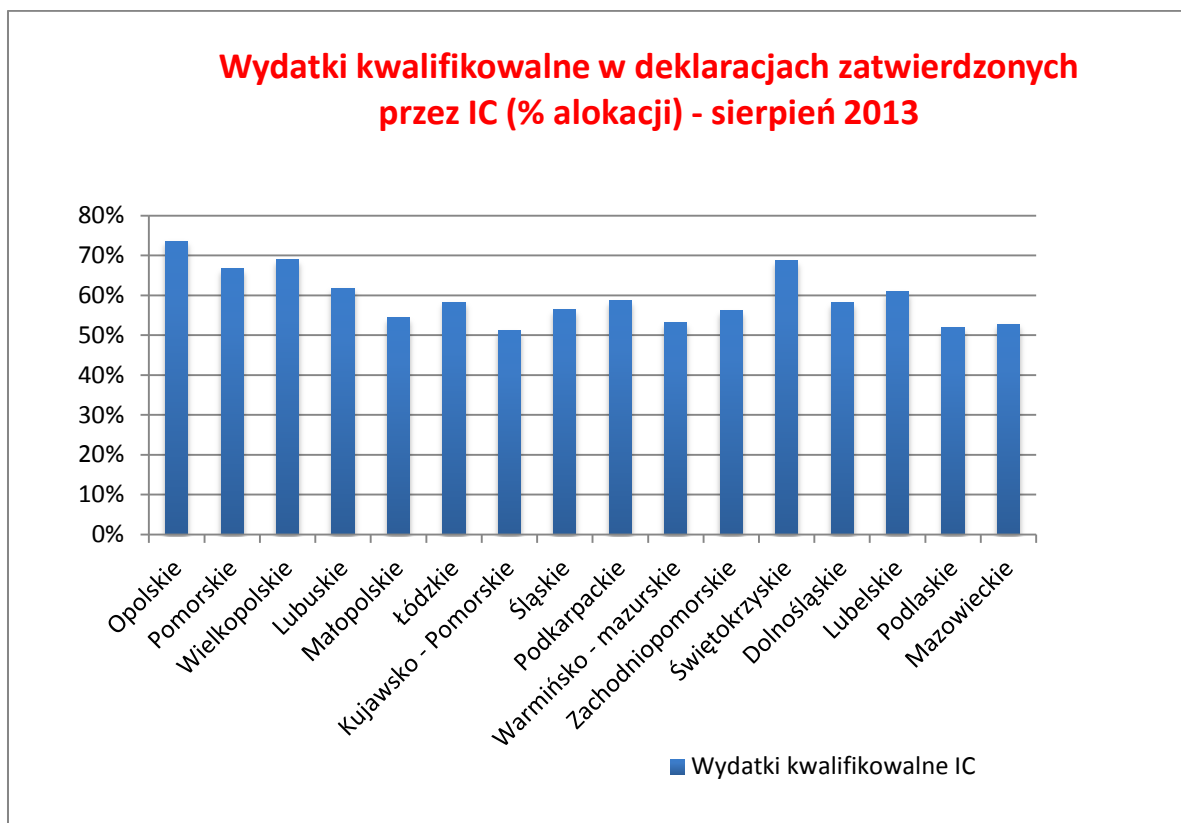


W ramach regionalnych programów operacyjnych, do końca sierpnia tego roku, **zakończono już ponad 4/5 dostępnych funduszy**. Od ubiegłego roku skład liderów w kontraktowaniu środków znacznie się zmienił: **w pierwszej trójce są teraz województwa opolskie, śląskie i łódzkie** (gdzie zakończono kolejno 94,7, 94,4 i 94,0 proc. dostępnych budżetów), za nimi znajdują się woj. pomorskie i dolnośląskie. Warto zauważyć, gdzie nastąpiły największe wzrosty kontraktacji. Liderami tego zestawienia, **przyspieszenia, są woj. dolnośląskie, podlaskie i podkarpackie**, gdzie poziom kontraktacji wzrósł kolejno o 17,2 proc. 16,2 proc., 13,6 proc. **Najniższy poziom kontraktacji zanotowano natomiast w województwie kujawsko-pomorskim (78,6%) i warmińsko-mazurskim (80,6%) i lubelskim (81,0%).**

Wydatki stanowią 63,1 proc. całkowitej alokacji dla województw. Od ubiegłego roku skład liderów w wydatkowaniu środków też się zmienia: **w pierwszej czwórce są teraz województwa opolskie, świętokrzyskie i małopolskie** (gdzie wydatkowano kolejno 75,6, 70,8, 70,0 i 68,7 proc. dostępnych budżetów). **Natomiast najniższy poziom wydatkowania zanotowano w województwie podlaskim (53,6%), kujawsko-pomorskim (55,0%) i warmińsko-mazurskim (55,6%).**

Jednocześnie w ciągu ostatnich dwóch lat dysproporcje w tempie kontraktowania i wydatkowania funduszy między poszczególnymi województwami stale się zmniejszały.

Wartość wydatków zatwierdzonych przez Instytucję Certyfikującą w programach regionalnych wynosiła na koniec sierpnia br. 42,2 mld zł, co daje 58,6% alokacji wszystkich środków, w stosunku do sierpnia zeszłego roku wzrosła o 12,8 punktów procentowych. Najwięcej środków w stosunku do alokacji certyfikowały do tej pory województwa: opolskie (73,6%), wielkopolskie (68,9%) i świętokrzyskie (68,7%), natomiast najmniej woj. kujawsko-pomorskie (51,2%).



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

Tabela V Wybrane wskaźniki rzeczowe realizacji regionalnych programów operacyjnych (sierpień 2013)

	Zrealizowane	Planowane do zrealizowania (wg podpisanych umów)	Procent realizacji umów
dł. wybudowanych dróg [km]	6040	7938	76,1%

Report Business Centre Club
Stan wykorzystania funduszy europejskich

dł. wybudowanej/zmodernizowanej kanalizacji [km]	5231	9169	57,1%
liczba wspartych instytucji ochrony zdrowia	575	780	73,7%
liczba wspartych przedsiębiorstw	5984	8258	72,5
dł. wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego [km]	1728	18913	9,14%

4. Najbardziej zagrożone obszary wsparcia z punktu widzenia wykorzystania funduszy europejskich

Największe zagrożenia związane z niewykorzystaniem środków unijnych występują w PO Infrastruktura i Środowisko. Nie ma się co dziwić, że te problemy występują w tym programie. To największy program, w którym skoncentrowane jest ponad 41 proc. wszystkich unijnych funduszy z polityki spójności i w którym także są realizowane największe projekty. W programie jest łącznie realizowanych 442 projektów kluczowych, które pochłaniają prawie 80 proc. środków unijnych programu. **Zarówno w poprzednich jak i obecnym raporcie sygnalizujemy stały i nadal aktualny problem polegający na trudnościach w realizacji dużych inwestycji publicznych, szczególnie w sektorze kolejowym i gospodarce odpadami.**

Najbardziej niepokojąca sytuacja dotyczy realizacji Priorytetu VII PO Infrastruktura i Środowisko, który w zdecydowanej większości dotyczy inwestycji w transport kolejowy, a ponadto inwestycji w transport śródlądowy, intermodalny i morski. Opierając się na danych z sierpnia 2013, wzrost poziomu kontraktacji w porównaniu z sierpniem 2012 wyniósł 11,9 proc. W sierpniu 2013 poziom realizacji pod względem podpisanych umów Priorytetu VII wyniósł 66 proc. gdzie średnia dla całego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko była 85,8 proc. Infrastrukturalne projekty kolejowe prawie wyłącznie są realizowane z tego programu. Na kolej przeznaczono 4,8 mld euro z UE, czyli ok. 20 mld zł. **Faktem jest, że stan zaawansowania realizacji projektów kolejowych wyraźnie się poprawił w ostatnich miesiącach.** Wg danych z MRR na koniec sierpnia, **podpisane umowy o dofinansowanie inwestycji kolejowych są na kwotę 12,3 mld zł z UE, co stanowi 60,1 proc. środków na projekty kolejowe, natomiast wydatki wynoszą 2,8 mld zł, co stanowi 13,6 proc. dostępnych pieniędzy z UE dla kolei.** Jest to nadal stan daleki od oczekiwań i może grozić nam utrata części z przyznanych przez Unię Europejską na ten cel środków. To powoduje, że **kwotowo jest to najbardziej zagrożony obszar wykorzystania pieniędzy unijnych.** Są przygotowywane projekty rewitalizacji infrastruktury kolejowej, w tym także projekty taborowe. I bardzo dobrze. Natomiast czasu jest coraz mniej do końca perspektywy

finansowej i trzeba przygotować scenariusze zapasowe na wypadek, gdyby nie udało się w pełni wykorzystać pieniędzy na kolej do końca 2015 roku.

Biorąc pod uwagę całą gałąź transportu wysoki poziom kontraktacji w ramach tego sektora jest zasługą projektów drogowych. Problemem w obszarze inwestycji drogowych są w głównej mierze ograniczenia dostępnych środków. W przypadku projektów kolejowych, mimo bardzo poważnych deficytów, na jakie cierpi ta infrastruktura, potencjał instytucjonalny i otoczenie prawne realizacji tych projektów były głównym problemem. Sytuacja się poprawia jednak, co warte jest odnotowania. Sygnalizowane w poprzednich raportach ryzyko niewykorzystania części środków finansowych przyznanych na projekty kolejowe, w obecnej chwili stanowi realną groźbę utraty części pieniędzy unijnych na kolej. Brak zgodny Komisji na propozycje relokacji części pieniędzy z kolei na projekty drogowe dodatkowo obecną sytuację pogarsza.

Pozostałe zagrożone obszary wsparcia w PO Infrastruktura i Środowisko to gospodarka odpadami, przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska i pomoc techniczna. W przypadku gospodarki odpadami i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska umowy są już podpisane na ponad 90 proc., natomiast bardzo niskie jest wydatkowanie odpowiednio 18 i 25 proc. dostępnych alokacji na te osie priorytetowe. Jedną z głównych przyczyn są przeciągające się procedury środowiskowe i uzyskiwanie pozwoleń na budowę. W ramach gospodarki odpadami z planowanych początkowo 11 dużych spalarni realizowanych jest 6 spalarni. Z osi dotyczącej infrastruktury przeciwdziałania zagrożeniom środowiska wypadł projekt zbiornika raciborskiego i na jego miejsce są realizowane inne projekty. W przypadku pomocy technicznej (umowy to tylko 54%, a wydatki 37%) warto by było pomyśleć o wykorzystaniu tych pieniędzy na przygotowywanie projektów na nową perspektywę finansową.

Sektor energetyki, w porównaniu do roku ubiegłego, w sposób znaczący przyspieszył realizację programu. W sierpniu 2012 r. podpisane umowy o dofinansowanie opiewały na 70,1% alokacji. W sierpniu bieżącego roku kontraktacja kształtuje się na poziomie 85,1%. Kwoty kosztów kwalifikowanych wykazanych przez beneficjentów wynoszą 5,9 mld złotych,

w tym wydatki kwalifikowane w części unijnej 3 mld złotych, co odpowiada 40% dostępnej alokacji.

Warto przeanalizować stan realizacji Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki oraz Innowacyjna Gospodarka i zidentyfikować trudności i problemy jakie natrafiają przy realizacji założonych celów. W przypadku PO Kapitał Ludzki wzrost w ostatnim roku zarówno kontraktacji jak i wydatkowania jest w miarę stabilny i nie istnieją przesłanki do zaistnienia sytuacji krytycznych dla realizacji programu. Nie istnieją również duże dysproporcje w realizacji poszczególnych działań.

Inaczej natomiast wygląda sytuacja w PO Innowacyjna Gospodarka. W tym programie zauważyć można znaczne różnice pomiędzy Osiami Priorytetowymi. Uwagę należy zwrócić szczególnie na Priorytet nr 8 „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki”. Charakteryzuje się on najniższym stopniem kontraktacji wynoszącym 67,6 proc oraz wydatkowania na poziomie 29,1 proc. Widoczny jest problem w wydatkowaniu działania 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu” oraz 8.4. „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ‘ostatniej mili’ ”. Mimo wysokiego poziomu kontraktacji na poziomie prawie 80 proc., wydatki za tym idące sięgają jedynie niecałych 15 proc. Przy takim tempie wydatkowania, rozliczenie omawianych działań może zająć jeszcze wiele czasu. Na pewno wymaga przyspieszenia procedura wydatkowania środków, co mamy nadzieję nastąpi w najbliższych miesiącach. Kolejnym działaniem, które na koniec 31 sierpnia 2013 zanotowało bardzo słaby wynik, jest działanie 8.2. Zakontraktowano dopiero 48,4 proc. dostępnych środków, a wypłacono 26,3 proc. z dostępnych na to działanie środków. Jest to wynik daleko odbiegający od średniej realizacji całego programu (kontraktowanie na poziomie 88,2 proc., wydatkowanie 46,6 proc.). Ostatni tegoroczny konkurs w ramach tego działania powinien jednak pokryć wszystkie dostępne środki i na przełomie roku powinna zostać podpisana większość umów. Wskaźniki ogólne są również niskie dla działania 5.1 „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym” oraz 5.4 „Zarządzanie własnością intelektualną”, które są wdrażane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Kontraktacja w tych działaniach oscyluje w granicach 50 proc., a wydatkowano do tej pory 17,1 proc. dla działania 5.1 oraz 24,8 proc. dla Działania 5.4. Również niektóre Działania w

ramach Osi priorytetowej 6 wymagają przyspieszenia. Dotyczy to realizacji działań 6.2 oraz 6.5, rozwoju sieci centrów obsługi inwestorów oraz promocji polskiej gospodarki. Do tej pory w tych działaniach średnio wydano ok. 16 proc. dostępnych środków, a zakontraktowano niewiele ponad połowę. Również słabo przebiega realizacja działania 6.1 „Paszport do eksportu”, gdzie wydatki sięgają zaledwie 21 proc.

Liderem w programie PO Innowacyjna Gospodarka, jeżeli chodzi o stopień realizacji są działania w ramach Priorytetu 2 „Infrastruktura sfery B+R”, wdrażane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Poziom kontraktacji tych działań do końca sierpnia br. wyniósł 104,7 proc., a wydatkowania 60,0 proc.

Zgodnie z ubiegłorocznym raportem, projekty które były problematyczne, to tzw. projekty indywidualne, które ze względu na swoje znaczenie otrzymają dofinansowanie w trybie pozakonkursowym. Na dzień dzisiejszy, realizacja tych projektów wciąż napotyka te same problemy: przedłużające się procedury wydawania decyzji administracyjnych, konieczność aktualizowania i poprawy dokumentacji, np. w związku z tym, że w analizie finansowo – ekonomicznej nie uwzględniono, że projekt generuje dochód.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 29 sierpnia 2013 roku, zaktualizowana lista Programu Infrastruktura i Środowisko obejmuje 548 przedsięwzięć o łącznej wartości 250 mld złotych. Na liście podstawowej znajdują się 442 projekty, których wartość wynosi 170 mld złotych, natomiast pozostałe 106 projektów to projekty rezerwowe o łącznej wartości ponad 80 mld złotych. Łączna wartość dofinansowania z UE dla projektów na liście wynosi 138 mld złotych. Projekty z listy podstawowej dofinansowane będą kwotą 93,3 mld złotych. Natomiast kwota dofinansowania z UE dla projektów z listy rezerwowej to ok. 44,3 mld złotych.

W ramach Programu Innowacyjna Gospodarka zaktualizowana lista projektów indywidualnych obejmuje 122 przedsięwzięcia o łącznej wartości wynoszącej 11,9 mld zł. Na liście podstawowej znajduje się 121 projektów, których wartość opiewa na 11,89 mld zł,

natomiast pozostały 1 projekt to inwestycja rezerwowa, której wartość wynosi blisko 14,6 mln zł. W ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej zaktualizowana lista projektów indywidualnych (ostania aktualizacja z dnia 27.02.2013) obejmuje 109 przedsięwzięć o łącznej wartości 12,9 mld zł. Na liście podstawowej znajduje się 106 projektów, których wartość opiewa na 12,63 mld zł, natomiast pozostałe 3 projekty to inwestycje rezerwowe, których łączna wartość wynosi blisko 0,26 mld zł. W sumie na listach podstawowych powyższych programów znajduje się 669 projektów o łącznej wartości 194,5 mld złotych.

Widać także wyraźnie, że wśród projektów indywidualnych **największy problem stanowią tzw. projekty duże**, powyżej 50 mln EUR, a w przypadku ochrony środowiska powyżej 25 mln EUR. Wymagają one osobnego zatwierdzenia przez Komisję Europejską, a wcześniej są także opiniowane przez ekspertów z inicjatywy Jaspers. Na koniec 2012 r. w ramach programów operacyjnych oraz regionalnych programów operacyjnych zidentyfikowano 271 dużych projektów. Szacunkowy koszt realizacji ww. inwestycji wynosił 49,1 mld EUR, z czego dofinansowanie unijne stanowiło 27,4 mld EUR. Do końca 2012 r. do KE przesłano 175 wniosków o łącznym koszcie całkowitym 36,5 mld EUR oraz dofinansowaniu UE 21,4 mld EUR. Spośród przekazanych wniosków Komisji Europejska potwierdziła dofinansowanie dla 86 projektów o wartości 16 mld EUR i wkładzie UE 9,6 mld EUR. W ramach wszystkich krajowych programów operacyjnych złożono 253 wniosków o dofinansowanie dużych projektów, na łączną kwotę 47,4 mld EUR. Do Komisji Europejskiej przekazano 162 projekty na kwotę 35,3 mld EUR, z czego wkład unijny wynosił 20,9 mld EUR. Natomiast w ramach wszystkich regionalnych programów operacyjnych zgłoszono 18 projektów, na kwotę 1,7 mld EUR. Do Komisji Europejskiej zostało przekazanych 13, a Komisja zatwierdziła 7 projektów, na kwotę 0,7 mld EUR. Beneficjenci tych dużych projektów boją się realizacji tych projektów bez zgody KE, chociaż teoretycznie jest możliwe.

5. Najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy

Wiele spośród barier utrudniających wykorzystywanie pieniędzy unijnych, opisywanych w poprzednich raportach BCC, jest albo już zostało już wyeliminowanych, co z przyjemnością odnotowujemy, a rekomendacje BCC spotykały się i nadal spotykają się z pozytywną odpowiedzią administracji. Wskazuje na pozytywną rolę dialogu pomiędzy środowiskiem przedsiębiorców i pracodawców, a administracją publiczną. Bardzo pozytywnym przykładem mogą być liczne pozytywne zmiany wprowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki i Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w działaniach dla przedsiębiorców w PO Innowacyjna Gospodarka.

Z problemów opisanych w poprzednich raportach i do tej pory dalej nierozwiązanych pozostały wciąż: niewystarczające uproszczenia w ubieganiu się o niewielkie dofinansowanie i pomimo niewątpliwej poprawy nadal niewystarczające wsparcie dla beneficjentów na etapie przygotowania i wdrażania projektu.

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

Poniżej omawiamy najważniejsze bariery w wykorzystywaniu funduszy unijnych. Przedstawiona jest także analiza, w jakim stopniu zostały uwzględnione rekomendacje z poprzedniego raportu BCC z października 2012 r.

Bariery instytucjonalne

System wdrażania funduszy unijnych w Polsce na lata 2007-2015 nie jest prosty, ale też skala tego przedsięwzięcia nawet z punktu widzenia UE jest ogromna, a fundusze dla Polski obejmują jedną piątą wszystkich środków przeznaczonych przez UE na politykę spójności na lata 2007-2013. **Blisko 150 instytucji i urzędów uczestniczy w zarządzaniu środkami finansowymi w wysokości ponad 85 miliardów euro, wśród których fundusze unijne stanowią prawie 68 miliardów euro. Są one wdrażane w ramach 5 programów krajowych**

i 16 programów regionalnych w ramach celu I polityki spójności: Konwergencja, a także 13 programów w ramach celu III: Europejska Współpraca Terytorialna.

1) Planowanie

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zamknięcie negocjacji w sprawie budżetu unijnego na lata 2014-2020; termin realizacji – IV kwartał 2012 roku.

Rekomendacja częściowo wdrożona.

O tym piszemy w osobnym rozdziale raportu.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przygotowanie Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na nową perspektywę 2014-2020; termin realizacji – II kwartał 2013 roku.

Rekomendacja częściowo wdrożona.

O tym też w osobnym rozdziale raportu.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Rozpoczęcie negocjacji z Komisją Europejską: umowy partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 – III kwartał 2013 roku.

Rekomendacja częściowo wdrożona.

O tym piszemy w osobnym rozdziale raportu.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do przygotowywania rocznych planów działań; termin realizacji dla planów na rok 2013 – IV kwartał 2012 roku,

Rekomendacja ta częściowo jest wdrażana.

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

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

Planowanie wydatkowania na poziomie krajowym daje pozytywne efekty. Na przykład rząd przyjął i zrealizował „Plan wydatkowania środków na 2012 rok w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013”.

Przygotowanie na 2012 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich i wydatkowania w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013,** zakładającego osiągnięcie w 2013 roku kontraktacji na poziomie **98 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 274 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **75 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 210 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2012 roku.

Rekomendacja ta nie została wdrożona.

Brak takiego planu i brak dodatkowych bodźców (jak np. KRW) wyraźnie spowodował, że wyniki ilościowe na koniec tego roku będą zapewne niższe od tych powyżej zakładanych. Widać to z analizy przedstawionej w poprzednich rozdziałach.

2) Koordynacja

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Dalsze wzmocnienie koordynacji wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie krajowym i z zarządami województw, szczególnie w aspekcie programowania nowej perspektywy finansowej; termin realizacji – IV kwartał 2012 roku.

Rekomendacja ta jest częściowo wdrażana.

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

Mechanizm koordynacji lepiej funkcjonował także na poziomie rządu w zeszłym roku. Zmiana sytuacji w dużej mierze wynika z faktu, że sprawy gospodarcze nabrały znaczenia w związku ze spowolnieniem gospodarczym i z faktem, że fundusze europejskie stały się priorytetem rządu i jednym z głównych instrumentów antykryzysowych.

Zmieniło się podejście do funduszy europejskich. Już chyba nie ma wątpliwości, że stanowią ważny instrument działań prorozwojowych zarówno na poziomie rządu jak i województw, a nie tylko finansowe dopełnienie budżetu państwa i budżetów regionalnych. Dlatego należy im zapewnić silną koordynację na poziomie krajowym. **Koordynacja powinna więc obejmować nie tylko ministerstwa i inne urzędy centralne, ale także zarządy województw.** Zarządy województw zostały bardzo silnie upodmiotowione w nowej perspektywie finansowej w naszej krajowej strukturze zarządzania funduszami europejskimi i dlatego powinny być włączane bezpośrednio w proces koordynacji.

3) System instytucjonalny

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Wprowadzenie systemów motywacyjnych w systemie wynagrodzeń dla administracji, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2013 roku.

Rekomendacja ta nie jest realizowana.

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

Spowolnienie gospodarcze i w konsekwencji problemy budżetowe na poziomie zarówno centralnym jak i regionalnym spowodowały dalsze pogłębianie procesu likwidacji mechanizmów motywacyjnych.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorządy; termin realizacji – IV kwartał 2012 roku.

Rekomendacja ta w pewnym stopniu jest realizowana.

Rekomendacja ta w kolejnych miesiącach będzie nabierała jeszcze większego znaczenia, ze względu na zbliżające się w przyszłym roku wybory europejskie do Parlamentu Europejskiego i wybory samorządowe.

4) Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Upraszczenie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego; termin realizacji – II kwartał 2013 roku,

Rekomendacja nie wdrożona.

To jedna z największych słabości naszego państwa, mająca wpływ nie tylko na wydatkowanie funduszy europejskich, ale przede wszystkim na gospodarkę. Potwierdzają to liczne międzynarodowe rankingi. Są szczytne plany, ale w niewielkim stopniu są realizowane.

Wszystkie projekty infrastrukturalne, małe i duże, muszą się zmierzyć z mitręgą biurokratyczną całego procesu przygotowywania i realizacji projektów infrastrukturalnych. Najsilniej ten problem dotyczy dużych, liniowych projektów transportowych, projektów infrastruktury ochrony środowiska i projektów energetycznych. Konieczne jest uproszczenie krajowego prawa budowlanego i zasad planowania przestrzennego. Dzisiaj przygotowanie projektu infrastrukturalnego w krytycznych przypadkach może trwać nawet 6 do 8 lat. To zdecydowanie za długo.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – I kwartał 2013 roku,

Rekomendacja w trakcie ciągłej realizacji.

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

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia i realizujących małe projekty, szczególnie dla małych podmiotów; termin realizacji – I kwartał 2013 roku,

Rekomendacja nie została zrealizowana.

Wymogi biurokratyczne powinny być uzależnione od wysokości wsparcia i od tego, czy wsparcie jest kierowane do dużych czy małych beneficjentów. **Zbyt wygórowane wymogi powodują, że ze wsparcia korzystają duże i średnie podmioty, a relatywnie mniej ci najmniejsi, na których często najbardziej nam zależy.**

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

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Ścisłe monitorowanie indywidualnych projektów kluczowych, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – I kwartał 2013 roku.

Rekomendacja częściowo została zrealizowana.

Taki system został zbudowany na poziomie krajowym. Podpisanie umów na projekty kluczowe i ich realizacja jest obecnie największym wyzwaniem dla instytucji zarządzających funduszami europejskimi w przyszłości. Przypomnijmy, że jako kraj do tej pory mieliśmy i nadal mamy problemy z realizacją szczególnie dużych projektów infrastrukturalnych, w sytuacji gdy około 1/3 wszystkich środków unijnych jest rozdzielana w trybie pozakonkursowym.

5) Finanse publiczne

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych – II kwartał 2013 roku.

Rekomendacja ta nie została wdrożona.

Silnie narasta zadłużenie państwa i zadłużenie w finansach publicznych i przekracza już 800 mld zł. Ukryty dług to około 3 biliony złotych. A w przyszłym i w kolejnym roku wydatki w ramach polityki spójności będą nadal wysokie. Ta sytuacja niesie silne wyzwanie dla współfinansowania projektów ze środków krajowych, a tym samym dla wykorzystania pieniędzy unijnych.

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

Dotychczas wydaliśmy ponad połowę dostępnych funduszy unijnych na politykę spójności (160 mld zł w części unijnej). Zaangażowanie naszego krajowego wkładu w podpisywane umowy jest na poziomie około 36 proc., z czego bardzo zdecydowana większość pochodzi z sektora finansów publicznych. Do końca 2015 roku mamy do wydania jeszcze około 123 mld zł z UE, przy założeniu obecnego kursu euro. Jeśli zakładamy wydanie wszystkich pieniędzy unijnych i jeżeli trend związany z naszym wkładem krajowym się utrzyma to oznacza to, że **do końca 2015 roku będziemy musieli zapewnić środki finansowe na sfinansowanie projektów na kwotę około 190 mld i jako wkład krajowy do programów unijnych dołożyć z sektora finansów publicznych w sumie około 60 mld złotych.**

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

Głównym beneficjentem funduszy unijnych są samorządy i aby zapewnić sobie wkład krajowy, zadłużają się. Dlatego ostatnia zapowiedź rządu, że tego typu zadłużanie, włącznie z wkładem własnym, nie będzie wchodzić w ustawowy limit 60 proc., to dobra decyzja.

Powtarzamy, co napisaliśmy w poprzednim raporcie, że **nie możemy stracić tej olbrzymiej szansy rozwojowej dla naszego kraju jaką stanowi unijna polityka spójności i finansujące ją fundusze europejskie. Dlatego, aby zapewnić płynne współfinansowanie ze środków krajowych programów unijnych, konieczna jest prawdziwa reforma finansów publicznych.**

6) Potencjał beneficjentów

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zapewnienie **specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego** dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich.

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Zapewnienie **stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji**, doradztwa i szkoleń dla małych beneficjentów funduszy unijnych.

Powyższe rekomendacje są w znacznym zakresie realizowane.

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

Mówiąc o beneficjentach mamy na myśli ich wszystkich: samorządy, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, ale także duże instytucje publiczne jak ministerstwa, GDDKiA czy PKP PLK. Ci **najwięksi beneficjenci, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich, powinni otrzymywać specjalne wsparcie doradcze i szkoleniowe** na realizację projektów unijnych. Mogą korzystać z takiego wsparcia w ramach inicjatywy JASPERS oraz w ramach projektu pomocy technicznej „project pipeline”. Dla tych najmniejszych beneficjentów natomiast najważniejsza jest dobra informacja i łatwy dostęp do doradztwa i szkoleń. Te szkolenia i doradztwo mogą być zarówno prowadzone przez sektor publiczny jak i prywatny.

Dostęp do informacji, doradztwa i szkoleń zdecydowanie się poprawia wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w naszym kraju, ale nadal pozostaje tu dużo do zrobienia.

7) Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy

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

Rekomendacja z poprzedniego raportu: Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń dla firm na kredyty i pożyczki, w tym na projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2013 roku

Rekomendacja nie została wdrożona.

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

Natomiast dużym sukcesem jest tzw. program „de minimis” realizowany przez BGK wspólnie z bankami, dotyczący gwarancji na kredyt obrotowy.

6. Fundusze Europejskie na politykę spójności po 2013 roku

Polityka spójności utrzymuje swoje ważne miejsce w budżecie unijnym. Polska ma pozostać największym beneficjentem unijnej polityki spójności. Propozycje rozporządzeń, czyli unijnego oprzyrządowania prawnego dla przyszłej polityki spójności, nakładają silne obostrzenia na wykorzystywanie unijnego wsparcia.

29 czerwca 2012 Komisja Europejska przyjęła, a następnego dnia przedstawiła do publicznej wiadomości, projekt budżetu UE na nową perspektywę finansową na lata 2014-2020 („A Budget for Europe 2020”). Określono najważniejsze priorytety budżetu: wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Założono, że większość wydatków budżetowych ma być podporządkowanych tym priorytetom i realizacji strategii Europa 2020. 6 października 2012 roku KE przedstawiła propozycję pakietu rozporządzeń na nową unijną politykę spójności po 2013 roku.

To prawdopodobnie ostatni tak znaczący budżet unijny dla Polski a jego kształt i wykorzystanie będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju Polski na najbliższe lata. Proponowany budżet jest po raz pierwszy w historii UE mniejszy niż poprzedni (960 mld euro w zobowiązaniach i 908 mld euro w wydatkach), chociaż łącznie Polska może liczyć na środki nieco większe niż obecnie, na prawie 105,8 mld euro (w cenach 2011 roku), z czego 72,9 mld euro w ramach polityki spójności. Przedsiębiorcy, przede wszystkim mali i średni, będą mogli liczyć na znacząco większe wsparcie ze środków unijnych niż obecnie.

Wprawdzie wydawało się już, że polityczne uzgodnienie wieloletniego budżetu unijnego pomiędzy Radą Europejską, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską nastąpiło pod koniec czerwca i przyjęcie budżetu to tylko drobna kwestia natury formalnej, która tylko została przełożona z lipca na wrzesień ze względu na wakacje. Ale we wrześniu spór pomiędzy Parlamentem a Radą rozgorzał na nowo. Parlament zarzuca rządowi złamanie uzgodnień. Głównym problemem jest kształt budżetu unijnego na rok 2013, która miał zostać zwiększony o dodatkowe 11,2 mld euro. W tym celu Komisja przedstawiła 25 września

drugą nowelizację budżetu unijnego na 2013 rok na dodatkowe 3,9 mld euro (pierwsza wiosenna nowelizacja budżetu opiewała na 7,3 mld euro). Eurodeputowani domagają się także udziału w pracach nad nowymi programami i politykami unijnymi, głównie politykami rolną i spójności, i krytykują działania rządów za zamkniętymi drzwiami. Ze względu na toczący się spór, przyjęcie budżetu zapewne nie nastąpi wcześniej niż w końcu października, a to z kolei przesunęło w czasie przyjęcie pakietu unijnych regulacji oraz negocjacje i przyjmowanie dokumentów programowych. Z tego powodu jest już prawie pewne, że **praktyczne rozpoczęcie działań w ramach nowej perspektywy finansowej nie nastąpi w 2014 roku, ale dopiero w 2015 roku.**

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

Obok pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku, obejmującego fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, jednocześnie powinny zostać także przedstawione projekty rozporządzeń dla Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, a także innych polityk powiązanych z polityką spójności, w tym pomocy publicznej. Lepszą koordynację wszystkich tych polityk powinno zapewnić z jednej strony przyjęcie Wspólnych Ram Strategicznych, a z drugiej strony umów partnerstwa.

Obok kształtu nowej polityki spójności zadajemy sobie pytanie, ile ostatecznie po negocjacjach Polska może otrzymać pieniędzy z Unii w ramach polityki spójności po 2013, jak te środki będą dystrybuowane i zarządzane i co będziemy mogli za te środki sfinansować i jakie rezultaty osiągnąć. Obecnie fundusze unijne są motorem modernizacji

inwestycyjnej naszego kraju i przyczyniają się zmniejszenia luki rozwojowej i cywilizacyjnej pomiędzy Polską i bogatszymi krajami członkowskimi UE. Bez tych pieniędzy doganianie Unii byłoby znacznie wolniejsze.

Niewątpliwie jako nowy kraj członkowski zdajemy dobrze egzamin z realizacji polityki spójności w Unii Europejskiej. W bardzo dużej mierze sukcesy czy porażki polityki spójności w UE są postrzegane poprzez pryzmat Polski, bo jedna piąta funduszy unijnych płynie obecnie do Polski. Dzięki tym funduszom nasza polityka regionalna ma realne instrumenty do realizacji swoich celów. Decentralizacja państwa zyskała na znaczeniu. Skutecznie została wzmocniona rola samorządów terytorialnych, szczególnie wojewódzkich. Fundusze unijne przyczyniają się do zwiększenia poziomu PKB i większego tempa wzrostu PKB, generują nowe miejsca pracy, zwiększają poziom zatrudnienia, stanowią dobry i skuteczny bufor w okresie spowolnienia gospodarczego. Dzięki funduszom wszystkie polskie regiony zmniejszają dystans rozwojowy w stosunku do średniego poziomu w UE. Nie ma co ukrywać – bez funduszy unijnych nie budowaliśmy tyle dróg i autostrad, nie byłoby modernizacji linii kolejowych i taboru kolejowego, nie budowalibyśmy tyle sieci wodno-kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, nie modernizowalibyśmy tyle szkół i uczelni wyższych oraz obiektów ochrony zdrowia. Dzięki funduszom unijnym możemy efektywnie prowadzić działania w dziedzinie rynku pracy, integracji społecznej, edukacji i adaptacyjności. Wspieramy rozwój polskich przedsiębiorstw i sfery badawczo-rozwojowej, szczególnie w obszarze innowacyjności.

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

Więcej na ten temat napisaliśmy w poprzednim VI Raporcie.

Wnioski

Polska w ramach polityki spójności otrzymała 1/5 pieniędzy przewidzianych dla wszystkich Państw Członkowskich. Jest to ogromna suma pieniędzy, której skuteczne i efektywne wydanie jest ogromnym wyzwaniem. Do tej pory cieszyliśmy się opinią kraju, który świetnie sobie radzi w realizacji polityki spójności i w wykorzystywaniu pieniędzy unijnych. Obecna perspektywa finansowa jest na etapie pełnej realizacji i powinniśmy myśleć powoli o jej zakończeniu. W najbliższym czasie priorytetem powinno zostać dokończenie kontraktacji pozostałych projektów i przyspieszenie wydatkowania. Szczególnie wydatkowanie musi przyspieszyć, abyśmy zdążyli wykorzystać wszystkie dostępne fundusze do końca 2015 roku. Nie możemy sobie pozwolić na niewłaściwe wykorzystanie funduszy europejskich w ramach polityki spójności. Musimy większą wagę przykładać do osiągniętych efektów, biorąc pod uwagę obecne warunki silnego zagrożenia ze strony kryzysu finansowego w UE, a szczególnie w strefie euro. Więcej uwagi powinniśmy przyłożyć do jakości realizowanych projektów. Dlatego bardzo ważne jest dalsze stałe monitorowanie zagrożeń i usuwanie barier dla właściwego wykorzystania funduszy europejskich. Bariery te zmieniają się z czasem i ze stopniem zaawansowania realizacji programów operacyjnych.

Ważne jest, aby działania skoncentrować na usuwaniu tych barier, które w chwili obecnej są najważniejsze dla wykorzystania funduszy europejskich. W wyniku analizy potencjalnych barier dla wykorzystania funduszy europejskich, wyodrębniono najważniejsze obszary, gdzie występują bariery, a które stanowią największe zagrożenie dla poziomu i jakości wykorzystania funduszy europejskich.

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

Analiza obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych prowadzi do wniosku, że obecnie najważniejsze jest dokończenie procesu objęcia jak największej ilości środków umowami o dofinansowanie oraz skoncentrowanie się na wydatkowaniu i takiej realizacji projektów, która prowadzi do osiągnięcia jak największych efektów społeczno-gospodarczych. Największy problem nadal stanowią duże projekty infrastrukturalne,

szczególnie w obszarze transportu kolejowego, bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury Internetu szerokopasmowego.

Rekomendacje

W przypadku wybranych i wyżej opisanych obszarów, gdzie aktualnie występują najważniejsze bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007-2013 i po uwzględnieniu dotychczasowej realizacji wybranych rekomendacji, **BCC zaleca podjęcie następujących działań w celu ich usunięcia wraz z sugerowanymi terminami ich realizacji:**

1) Planowanie i programowanie

- **Zamknięcie negocjacji w sprawie budżetu unijnego na lata 2014-2020;** termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- **Przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych** na nową perspektywę 2014-2020; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- **Rozpoczęcie formalnych negocjacji z Komisją Europejską:** Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 – I kwartał 2014 roku.
- **Zakończenie negocjacji z Komisją Europejską:** Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 – III kwartał 2014 roku.
- Zobowiązanie wszystkich instytucji uczestniczących w zarządzaniu funduszami europejskimi do **przygotowywania rocznych planów działań;** termin realizacji dla planów na rok 2013 – IV kwartał 2013 roku,
- Przygotowanie na 2014 rok **planu dotyczącego podpisywania umów z beneficjentami o dofinansowanie z funduszy europejskich i wydatkowania w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013,** zakładającego osiągnięcie w 2014 roku kontraktacji na poziomie **98 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 276 mld złotych) i wydatkowania na poziomie **83 proc.** dostępnej alokacji z UE (czyli ok. 235 miliardów złotych); termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.

2) Koordynacja

- **Dalsze wzmocnienie koordynacji** wykorzystywania funduszy europejskich na poziomie krajowym i z zarządami województw, szczególnie w aspekcie programowania nowej perspektywy finansowej; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.

3) System instytucjonalny

- **Wprowadzenie systemów motywacyjnych w systemie wynagrodzeń dla administracji**, zarówno rządowej jak i samorządowej, odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami unijnymi; termin realizacji – I kwartał 2014 roku.
 - **Udostępnianie pełnej informacji na temat realizacji i wykorzystania środków unijnych przez rząd i samorządy**; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
 - **Wprowadzenie efektywnego systemu konsultacji społecznych pod kątem przygotowania nowych programów i działań w ramach perspektywy finansowej 2014-2020**
 - **Stworzenie profesjonalnego i sprawnego zespołu negocjacyjnego w rządzie ds. negocjacji nowej perspektywy finansowej**; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku.
- 4) **Procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji**
- **Uproszczanie przepisów prawa dotyczących prowadzenia działań inwestycyjnych i zasad planowania przestrzennego**; termin realizacji – II kwartał 2014 roku,
 - **Ciągłe upraszczanie systemu wykorzystania funduszy europejskich na lata 2007-2013**; termin realizacji kolejnego etapu upraszczania – I kwartał 2014 roku,
 - **Uproszczenie ubiegania się o fundusze unijne i realizacji projektów dla podmiotów starających się o niewielkie kwoty wsparcia i realizujących małe projekty, szczególnie dla małych podmiotów**; termin realizacji – III kwartał 2014 roku,
 - **Ścisłe monitorowanie indywidualnych projektów kluczowych**, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym, i udostępnianie informacji o stanie ich zaawansowania; termin realizacji – IV kwartał 2013 roku,
- 5) **Finanse publiczne**
- **Przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych** – II kwartał 2014 roku.
- 6) **Potencjał beneficjentów**
- Zapewnienie **specjalnego wsparcia doradczego i szkoleniowego** dla największych, instytucjonalnych beneficjentów funduszy europejskich, realizacja projektów których będzie krytyczna dla wykorzystania funduszy europejskich,
 - Zapewnienie **stałego, bezpłatnego i łatwego dostępu do informacji, doradztwa i szkoleń** dla małych beneficjentów funduszy unijnych.
- 7) **Spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy**

- **Uruchomienie sprawnego i efektywnego systemu poręczeń** dla firm na kredyty i pożyczki, w tym na projekty dofinansowane ze środków unijnych; termin realizacji – II kwartał 2014 roku.
- **Uruchomienie systemu mikrokredytów i mikropożyczek dla mikrofirm przeznaczonych na wydatki inwestycyjne**; termin realizacji – II kwartał 2014 roku.