

Prof. Janusz Zaleski

Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach  
przeprowadzonej **oceny szacunkowej wstępnego projektu**  
**Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, pt.:**

***ANALIZA JAKOŚCI PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ  
SYSTEMU WDRAŻANIA WSTĘPNEGO PROJEKTU  
NPR 2007-2013***

[www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)

Ekspertyza współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju  
Regionalnego  
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Wrocław, maj 2005



**POPT**  
Program Operacyjny Pomoc Techniczna

## Spis treści:

1	WPROWADZENIE	2
2	PODSTAWA OPRACOWANIA	2
3	WYKORZYSTANE ŹRÓDŁA INFORMACJI	3
4	OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII	4
	5 ANALIZA SKUTECZNOŚCI PROPONOWANEGO SYSTEMU WDRAŻANIA WSTĘPNEGO PROJEKTU NPR 2007-2013	5
<b>5.1</b>	<b>SYSTEM WDRAŻANIA NPR 2004-2006 ORAZ WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z PIERWSZYCH DOŚWIADCZEŃ Z JEGO FUNKCJONOWANIA</b>	<b>5</b>
5.1.1	NPR 2004-2006.....	5
5.1.2	SPO WZROST KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW (SPO WKP).....	9
5.1.3	SPO ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH (SPO RZL).....	9
5.1.4	SPO RESTRUKTURYZACJA I MODERNIZACJA SEKTORA ŻYWNOŚCIOWEGO ORAZ ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH.....	10
5.1.5	SPO RYBOŁÓWSTWO I PRZETWÓRSTWO RYB.....	11
5.1.6	SPO TRANSPORT (SPO T).....	12
5.1.7	PO POMOC TECHNICZNA (PO PT).....	12
5.1.8	ZPORR.....	13
5.1.9	STRATEGIA WYKORZYSTANIA FUNDUSZU SPÓJNOŚCI.....	14
<b>5.2</b>	<b>SYSTEM WDRAŻANIA NPR 2007-2013</b>	<b>15</b>
5.2.1	PROGRAMY SEKTOROWE.....	20
5.2.2	PROGRAMY REGIONALNE.....	20
<b>5.3</b>	<b>ANALIZA PRZYGOTOWANIA ORGANIZACYJNEGO DO WDRAŻANIA NPR 2007-2013 W OBSZARZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b>	<b>26</b>
5.3.1	ZARZĄDZANIE POLITYKĄ REGIONALNĄ.....	29
<b>5.4</b>	<b>ANALIZA PODSTAW PRAWNYCH DLA SYSTEMU WDRAŻANIA NPR 2007-2013</b>	<b>33</b>
5.4.1	USTAWA O NPR.....	33
5.4.2	USTAWA O SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZTWA.....	41
5.4.3	USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH.....	44
5.4.4	WIELOLETNIE BUDŻETOWANIE I INWESTYCJE.....	47
<b>5.5</b>	<b>OCENA KLAROWNOŚCI I POPRAWNOŚCI PODZIAŁU KOMPETENCJI WDRAŻANIA ORAZ POZIOMU KWALIFIKACJI PRACOWNIKÓW ZAANGAŻOWANYCH WE WDRAŻANIE NPR 2007- 2013</b>	<b>49</b>
5.5.1	PODZIAŁ KOMPETENCJI.....	49
5.5.2	ZASOBY LUDZKIE.....	50

---

<b>5.6</b>	<b>OCENA UDZIAŁU W PROCESIE PROGRAMOWANIA I WDRAŻANIA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH (W SZCZEGÓLNOŚCI ORGANIZACJI ZAJMUJĄCYCH SIĘ OCHRONĄ ŚRODOWISKA ORAZ PROBLEMATYKA RÓWNOŚCI SZANS)</b>	<b>52</b>
<b>5.7</b>	<b>OCENA PRZEJRZYSTOŚCI PROPONOWANYCH PROCEDUR WYBORU PROJEKTÓW</b>	<b>53</b>
<b>6</b>	<b>OCENA EFEKTYWNOŚCI PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH W ZAKRESIE PRZEPIŹYWÓW FINANSOWYCH</b>	<b>54</b>
<b>6.1</b>	<b>PROPONOWANY SYSTEM WSPÓLFINANSOWANIA I PREFINANSOWANIA PROJEKTÓW UNIJNYCH</b>	<b>54</b>
<b>6.2</b>	<b>PROPONOWANY PROCES REFUNDACJI ŚRODKÓW</b>	<b>55</b>
<b>7</b>	<b>WNIOSKI I REKOMENDACJE</b>	<b>57</b>

## 1 Wprowadzenie

Od 2004 r. trwają w Polsce prace nad nowym Narodowym Planem Rozwoju na kolejny okres budżetu Unii Europejskiej, czyli na lata 2007-2013. W styczniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument nazwany Wstępnym Projektem Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. Dokument ten został skierowany do ogólnej debaty społecznej oraz poddawany jest szczegółowym analizom. Działania te wynikają zarówno z szerokiego uspołecznienia procedur tworzenia tego dokumentu programowego jak i są konieczne dla poprawienia oraz wzmocnienia jakości sformułowanej jego ostatecznej wersji, która następnie będzie stanowić bazę dla przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Według zasad proponowanych dla kolejnego okresu programowania budżetu UE tworzyć one będą podstawę negocjacji z Komisją Europejską zasad wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski ze środków funduszy strukturalnych UE. Dokument NPR zawiera podstawowe założenia dla planowanej na ten okres polityki strukturalnej, która zorientowana będzie przede wszystkim na przyspieszenie modernizacji polskiej gospodarki i uzyskanie przez nią trwałej (strukturalnej) zdolności konkurencyjnej. Aby zapewnić sukces opisanych działań konieczne jest przede wszystkim zapewnienie sprawnego systemu wdrażania tej polityki. Przedmiotowa analiza jest istotnym elementem składowym oceny szacunkowej wstępnego projektu NPR 2007-2013 i prowadzi do zidentyfikowania barier oraz problemów organizacyjnych, które mogą się pojawić w proponowanym systemie. Wskazuje również na niezbędne zmiany i usprawnienia proceduralne oraz organizacyjne, w tym proponuje stosowne rozwiązania legislacyjne. Przeprowadzona analiza uwzględnia wnioski wynikające z pierwszych doświadczeń wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce oraz wnioski z oceny ex-ante NPR oraz programów operacyjnych na okres 2004-2006.

## 2 Podstawa opracowania

Podstawą opracowania jest przygotowany przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy „Opis zakresu analizy przewidywanej do wykonania w ramach oceny szacunkowej wstępnego projektu NPR 2007-2013 pt.: Analiza jakości proponowanych rozwiązań systemu wdrażania wstępnego projektu NPR 2007-2013”. Określa on przedmiot i cel analizy, jej zakres oraz wskazuje podstawowe dokumenty jakie powinny stanowić podstawę dla jej przeprowadzenia. Opisuje również wymagania dotyczące sposobu przeprowadzenia oceny, harmonogram prac oraz przedstawia odbiorców i użytkowników wyników badań.

### 3 Wykorzystane źródła informacji

Podstawowym źródłem informacji dla przeprowadzanej analizy jest Wstępny Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013. przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r oraz jego załączniki.

Jako istotne dokumenty wskazać należy również opisy:

- System realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, wstępny projekt, Warszawa 2005, MGiP, DKPS
- System realizacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, wstępny projekt Warszawa 2005, MGiP, DKPS

Ponadto w pracach wykorzystano:

- Plan oceny Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, Krajowa Jednostka Oceny, 2004 r
- Wytyczne dotyczące ewaluacji realizacji Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce, Krajowa Jednostka Oceny, MGiP.
- Raport z oceny ex-ante Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006.
- Raport końcowy oceny ex-ante dokumentów złożonych w ramach funduszy strukturalnych
- Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents. Document of the Commission Services. DG for Regional Policy
- The Ex Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions. Document of the Commission Services. DG for Regional Policy
- Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology. Document of the Commission Services. DG for Regional Policy
- The GUIDE – evaluation of socio-economic development. London, Tavistock Institute in association with GHK and IRS
- ekspertyzy i prognozy wykorzystane do przygotowania projektu NPR 2007-2013
- sprawozdania kwartalne i roczne z realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006.
- dokumenty opracowywane na potrzeby Komitetu Monitorującego NPR 2004-2006
- dokumenty związane z zarządzaniem i wdrażaniem NPR 2004-2006
- założenia aktualizacji strategii rozwoju województw
- Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013
- Program Konwergencji
- Strategia Lizbońska
- III Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, Konkurencyjność, Współpraca”. Bruksela 18 lutego 2004.

Wykorzystano także tworzone na bieżąco dokumenty dotyczące aktualnych prac nad NPR 2007-2013, które dostarczane zostały przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy. W analizie wykorzystano również samodzielnie pozyskane materiały, literaturę i dostępne analizy jak również opracowania własne.

## **4 Opis zastosowanej metodologii**

Przyjęta metodologia badań wynika z celu, jakiemu ma służyć przeprowadzona analiza i ocena. Szczegółowym studiom poddano zaproponowany we wstępnym projekcie system wdrażania NPR 2007-2013. Odniesiono go do obecnie obowiązujących rozwiązań zastosowanych dla NPR 2004-2006, funkcjonujących w ramach tego systemu struktur organizacyjnych i wskazano na słabości, jakie mogą stanowić zagrożenie dla powodzenia realizacji Planu. Poddano ocenie obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne ze względu na spójność z rozwiązaniami przyjętymi dla kolejnego okresu programowania UE. Analiza ta posłużyła następnie do dokonania ocen i sformułowania zaleceń dla dalszych działań. Przy realizacji oceny zastosowane zostały przede wszystkim kryteria: trafności i spójności oraz skuteczności i wydajności. Do analiz wykorzystano zarówno dane ilościowe jak i jakościowe zawarte w dokumentach poddanych analizie. Badania dotyczyły danych historycznych (już istniejących wcześniej) jak i danych uzyskanych w trakcie przeprowadzania badania. Dokonana została ocena ze względu na wartość logiczną opisu zawartego we wstępnym projekcie NPR, czy jest on prawdziwy lub prawdopodobny, czy jest błędny oraz w jakim stopniu jest on uprawdopodobniony. Przeanalizowano wartość praktyczną zaproponowanych rozwiązań, czy przyjęte działania są wykonalne oraz czy postąpi się sprawnie gdyby się je wykonało. Ze względu na specyfikę analiz zastosowano metodę heurystyczną (niematematyczną) polegającą na wykorzystaniu opinii eksperta opartej na szerokiej i ugruntowanej wiedzy, intuicji, wyobraźni i doświadczeniu. Podczas prac wykorzystany również został szeroki zakres narzędzi badawczych i analitycznych, których dobór miał przede wszystkim na celu bezstronne i precyzyjne zdefiniowanie zaleceń końcowych i rekomendacji dla poprawienia jakości przygotowywanego dokumentu NPR oraz zawartych w nim rozwiązań. W procesie oceny wykorzystano teoretyczne studia, analityczne rozważania, logiczne przesłanki oraz praktyczne doświadczenia. Założenia przeprowadzonej pracy badawczej uwzględniły również zakres innych opracowań wykonywanych w ramach oceny szacunkowej wstępnego projektu NPR 2007-2013. W celu wyjaśnienia stanu rzeczy odwołano się zarówno do złożoności systemu prawnego określającego zasady funkcjonowania administracji publicznej, przepisów dotyczących finansów publicznych, praktycznych doświadczeń wynikających zarówno z okresu funkcjonowania naszego kraju przez prawie rok w

strukturach UE jak i z wcześniejszego okresu realizacji programów przedakcesyjnych. Uwzględniono również praktyczne doświadczenia z realizacji Programów Wsparcia i Kontraktów Wojewódzkich w ramach wdrażania zasad określonych w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (poprzedzającej ustawę o NPR). Uwzględniono zmienność warunków otoczenia, bariery istniejących rozwiązań prawnych oraz ograniczenia występujące w strukturach organizacyjnych administracji odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z wdrażaniem NPR. Uwzględniono również przewidywalne tendencje, które kształtować mogą analizowane zjawiska w przyszłości.

## **5 Analiza skuteczności proponowanego systemu wdrażania wstępnego projektu NPR 2007-2013**

### **5.1 System wdrażania NPR 2004-2006 oraz wnioski wynikające z pierwszych doświadczeń z jego funkcjonowania**

#### **5.1.1 NPR 2004-2006**

Narodowy Plan Rozwoju dla Polski na lata 2004-2006 (NPR 2004-2006) został przygotowany w okresie poprzedzającym zarówno przyjęcie samej ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, jak i jeszcze przed członkostwem Polski w Unii Europejskiej - jako obowiązkowa podstawa do negocjacji wysokości wsparcia ze strony funduszy wspólnotowych w pierwszych latach członkostwa w Unii. Zgodnie z art. 9 Rozporządzenia Rady UE z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/99 WE) "*Plan rozwoju oznacza przygotowaną przez państwo członkowskie analizę sytuacji (...), jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu (...) celów, wraz ze strategią, planowanymi działaniami priorytetowymi, ich szczegółowymi celami i odpowiadającymi im określonymi środkami finansowymi...*".

Narodowy Plan Rozwoju dla Polski na lata 2004-2006, według przyjętej w nim definicji, jest dokumentem programowym, stanowiącym podstawę planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych, jak i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych o charakterze horyzontalnym i regionalnym. Zawiera propozycje celów, działań oraz wielkości interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy Polską a Unią Europejską.

NPR 2004-2006 był przygotowany w Ministerstwie Gospodarki (a następnie po jego reorganizacji w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), w ścisłej współpracy z ministerstwami odpowiedzialnymi za przygotowanie sektorowych

programów operacyjnych oraz z grupą ekspertów. Projekt dokumentu zgodnie z zasadą partnerstwa był również przedmiotem szerokich konsultacji na szczeblu krajowym i regionalnym.

Pierwszy, opracowany w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej Narodowy Plan Rozwoju został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003r.<sup>1</sup> i przekazany Komisji Europejskiej do oceny i dalszych negocjacji. Obecnie ten NPR jest realizowany przez uzgodnione z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW).

Zgodnie z wynegocjowanymi Podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz ogólnymi zasadami dotyczącymi funduszy strukturalnych, Rząd Polski, czyli państwa, które od 1 maja 2004 jest równoprawnym członkiem UE, reprezentowany przez Radę Ministrów ponosi ogólną odpowiedzialność za wykonanie zobowiązań wyrażonych w PWW, jak również odpowiada za ich poprawne i efektywne wdrażanie. W szczególności Rząd RP odpowiada za zapewnienie funkcjonowania systemu dostępu do źródeł finansowych i innych źródeł niezbędnych do wdrożenia działań opisanych w programach operacyjnych i PWW.

W ramach Rządu funkcję Instytucji Zarządzającej i koordynującej realizację NPR/PWW pełni Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Ministerstwo to działając jako Instytucja Zarządzająca PWW może podejmować, po zatwierdzeniu przez Krajowy Komitet Monitorujący PWW<sup>2</sup> i po uzgodnieniu z Komisją Europejską, decyzje w sprawie zmian i przesunięć środków pomiędzy priorytetami w obrębie poszczególnych programów operacyjnych. W ramach każdego z programów operacyjnych funkcjonuje odrębna Instytucja Zarządzająca tym programem operacyjnym. Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. Działa ona pod ścisłym nadzorem Komitetu Monitorującego program operacyjny.

W przypadku niektórych programów operacyjnych realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Instytucja Zarządzająca programem oddelegowała funkcje zarządzania poszczególnymi priorytetami i działaniami do Instytucji Pośredniczących. Są to zwykle inne jednostki administracji rządowej lub merytorycznie właściwe departamenty ministerstw i urzędów centralnych. W wypadku oddelegowania zadań do Instytucji Pośredniczących, Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym ponosi jednak pełną odpowiedzialność za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu. Szczegółowy opis zadań Instytucji Pośredniczących jest zamieszczony w poszczególnych programach operacyjnych

Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi oraz Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu przedstawia Tabela 1.

---

<sup>1</sup> końcowa wersję NPR 2004-2006 przyjęta została przez Radę Ministrów 11.02.2004r.;

<sup>2</sup> W ramach Krajowego Komitetu Monitorującego PWW działają stałe podkomitety monitorujące zagadnienia horyzontalne (np. podkomitet monitorujący ds. polityki regionalnej). Każdy z programów operacyjnych również posiada Komitet Monitorujący.

Tabela 1. Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi.

L.p.	Nazwa programu	Instytucja Zarządzająca	Instytucja Pośrednicząca w zarządzaniu
1	SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Ministerstwo Środowiska
2	SPO Rozwój zasobów ludzkich	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwo Gospodarki i Pracy
3	SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	
4	SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	
5	SPO Transport	Ministerstwo Infrastruktury	
6	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	Ministerstwo Gospodarki i Pracy (we współpracy z samorządami 16 województw)	Urzędy Wojewódzkie
7	PO Pomoc techniczna	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	

Dla każdego z działań programu operacyjnego, w kolejnych uszczegóławiających dokumentach programowych, tj. w Uzupełnieniach Programów określono typ Beneficjenta końcowego. Beneficjenci końcowi to m.in. instytucje, firmy publiczne i prywatne odpowiedzialne za zlecenie operacji. W przypadku programów operacyjnych Beneficjentami końcowymi są instytucje, które de facto przyznają pomoc. Sytuacja taka występuje przy realizacji priorytetów i działań, w których przewidziano bezpośrednią pomoc dla przedsiębiorstw i rozwoju zasobów ludzkich. W ich ramach pomoc dostarczana jest za pomocą takich instytucji, jak np. agencje rozwoju regionalnego, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe i inne. W ramach systemu wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 w Polsce występują dwa rodzaje beneficjentów końcowych:

- **Instytucje Wdrażające** odpowiedzialne za zlecenie końcowemu odbiorcy realizacji projektu inwestycyjnego lub wykonania usługi,
- **ostateczni odbiorcy** usług i inwestycji.

W oparciu o definicje zawarte w ustawie o NPR, w strukturze wdrażania programów operacyjnych, wyróżniamy natomiast następujące kategorie podmiotów objętych systemem wdrażania funduszy strukturalnych:

- - **Institucje Wdrażające**<sup>3</sup> – podmioty publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z Instytucją Zarządzającą.
- - **Beneficjenci**<sup>4</sup> - osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, korzystające z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji.

Dla wszystkich programów operacyjnych utworzone także zostały Komitety Sterujące wyborem projektów. Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym przewodniczy takiemu Komitetowi Sterującemu i zapewnia obsługę jego prac. W skład Komitetu Sterującego zwykle wchodzi obok przedstawicieli Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym (w tym również Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu programem), także reprezentanci ministerstw właściwych ze względu na zakres działań realizowanych w ramach programu operacyjnego, przedstawiciele jednostek monitorująco-kontrolnych funduszy biorących udział w realizacji programu (ESF, ERDF, EAGGF, FIFG) oraz przedstawiciele Instytucji Wdrażających i partnerów społeczno-gospodarczych.

Do zadań Komitetu Sterującego należy opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym listy projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych. Szczegółowy skład i tryb pracy oraz zasady działania Komitetów Sterujących dla każdego z programów operacyjnych zostały określone przez Instytucję Zarządzającą tym programem i uzgodnione z Instytucją Zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Dla właściwej merytorycznej oceny złożonych wniosków Komitet Sterujący może tworzyć grupy robocze, korzystać z opinii niezależnych ekspertów lub z usług innych instytucji.

Ministerstwo Gospodarki i Pracy, oprócz programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, zapewnia również za zarządzanie i koordynację wsparcia w ramach Funduszu Spójności. Za przygotowanie i realizację poszczególnych projektów w ramach Funduszu Spójności są bezpośrednio odpowiedzialne odpowiednio: Ministerstwo Infrastruktury (w zakresie projektów dotyczących transportu) oraz Ministerstwo Środowiska (w zakresie projektów dotyczących środowiska).

W systemie wdrażania NPR/PWW funkcjonuje odrębnie usytuowana Instytucja Płatnicza, która m.in. przygotowuje i przedkłada wnioski o płatności oraz otrzymuje płatności z Komisji Europejskiej. Funkcję Instytucji Płatniczej dla wszystkich funduszy

---

<sup>3</sup> definicja zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.

<sup>4</sup> definicja zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.

strukturalnych i Funduszu Spójności pełni Departament Obsługi Funduszy Pomocowych w Ministerstwie Finansów.

### 5.1.2 SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP)

Funkcję Instytucji Zarządzającej SPO WKP pełni Minister Gospodarki i Pracy (MGIIP), a w strukturze ministerstwa obsługę zapewnia Departament Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (DWK). W ramach SPO WKP Instytucja Zarządzająca deleguje funkcje zarządzania, monitorowania i kontroli do Instytucji Pośredniczących – Ministra Środowiska oraz Ministra Nauki i Informatyzacji.

Instytucjami Wdrażającymi, czyli odpowiedzialnymi za realizację powierzonych im przez Instytucję Zarządzającą działań w ramach SPO WKP są: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP S.A.), Minister Nauki i Informatyzacji (MNil), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Minister Gospodarki i Pracy (Departament Instrumentów Finansowych (DIF)) i Departament Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu (DZE)). Instytucje Wdrażające są odpowiedzialne m.in. za przyjmowanie wniosków od Beneficjentów, ich formalną weryfikację oraz ocenę (w ramach Grup Roboczych ds. oceny projektów), a także podpisywanie umów z Beneficjentami na podstawie upoważnienia wynikającego z umowy zawartej pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucją Wdrażającą. Grupy Robocze ds. oceny projektów powołane są po uzgodnieniu ich składu z Instytucją Zarządzającą<sup>5</sup>. Grupy Robocze przeprowadzają szczegółową ocenę przedłożonych projektów na podstawie kryteriów wyboru projektów przyjętych przez Komitet Monitorujący.

Komitet Sterujący SPO WKP jest powoływany przez Instytucję Zarządzającą. Posiedzenia Komitet odbywają się po przedstawieniu przez Grupę Roboczą ds. oceny projektów listy rankingowej projektów złożonych podczas danej rundy aplikacyjnej. Do zadań Komitetu Sterującego należy opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej SPO WKP listy projektów kwalifikujących się do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

### 5.1.3 SPO Rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL)

Rolę Instytucji Zarządzającej SPO RZL sprawuje Minister Gospodarki i Pracy. Instytucjami Pośredniczącymi w SPO-RZL są natomiast: Ministerstwo Gospodarki i

---

<sup>5</sup> W przypadku, gdy Instytucja Zarządzająca pełni również rolę Beneficjenta, wnioski są składane do Instytucji Zarządzającej.

Pracy (MGiP) oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu (MENiS) - dla Działań 2.1. i 2.2. w ramach Priorytetu II.

Instytucjami Wdrażającymi SPO RZL są natomiast dla poszczególnych działań: MGIP – Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), MENiS – Biuro Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Urząd Służby Cywilnej – Departament Szkolenia i Rozwoju Służby Cywilnej.

Komitety Sterujące są powoływane przez Instytucję Zarządzającą w ramach każdego z trzech priorytetów SPO RZL. Komitety Sterujące pełnią funkcje doradcze w stosunku do Instytucji Zarządzającej i rozpatrują indywidualne projekty. Zadaniem Komitetów Sterujących jest przedkładanie Instytucji Zarządzającej opinii i zaleceń w sprawie rocznego podziału środków na projekty przeznaczone do współfinansowania z ESF oraz rekomendowane przez Instytucje Wdrażające. Komitety Sterujące są w szczególności odpowiedzialne za aprobowanie projektów przedkładanych przez Instytucje Wdrażające będące Beneficjentami. W celu odpowiedniego uszeregowania zatwierdzonych wniosków, Komitety Sterujące powołują Grupy Robocze, mogą także konsultować się z niezależnymi ekspertami lub korzystać z usług innych instytucji.

Po rocznych doświadczeniach już można wskazać na trudności w skutecznym i efektywnym wykorzystaniu środków ESF. Przede wszystkim wynika to z braku doświadczenia jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie, słabości kadr, niejednoznaczności zasad funkcjonowania pomocy, a także dotychczasowego braku ukierunkowania na uzyskanie konkretnego i czytelnego efektu oddziaływania działań finansowanych ze środków publicznych. Dotychczasowe doświadczenia cechowała też ograniczona trwałość i rozwiązywanie przede wszystkim bieżących problemów, a nie ukierunkowana na długookresowe działania spójna polityka społeczna przekładająca założenia polityki państwa na politykę regionów, samorządów lokalnych i instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań.

#### 5.1.4 SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich.

Instytucją Zarządzającą Programem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Bezpośrednie wdrażanie poszczególnych działań programu powierzone zostało Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) oraz samorządom województw (Urzędowi Marszałkowskiemu).

Zadania Instytucji Wdrażających obejmują m.in. przyjmowanie i ocenę wniosków o dofinansowanie projektów, dokonywanie ich wyboru lub

przygotowywanie list rankingowych, przygotowywanie i zawieranie umów z odbiorcami pomocy oraz przyjmowanie i weryfikacje wniosków o refundacje.

Rolę Beneficjenta końcowego dla działań Programu pełni ARiMR. Do zadań Beneficjenta końcowego należy m.in. weryfikacja i zatwierdzanie zleceń płatności oraz dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów.

We wdrażaniu Programu uczestniczą Komitety Sterujące: Komitet Sterujący dla Programu powołany na szczeblu centralnym oraz Regionalne Komitety Sterujące (RKS).

Komitet Sterujący dla Programu jest powoływany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i uczestniczy w procedurze oceny projektów oraz rekomenduje je Instytucji Zarządzającej w przypadku wybranych działań.

Regionalne Komitety Sterujące (RKS) są natomiast powoływane przez Zarządy Województw. Jest ich 16 i są wspólne dla SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich oraz ZPORR. Zadaniem RKS jest rekomendowanie Instytucji Wdrażającej list rankingowych projektów dla działań, w których Urzędy Marszałkowskie pełnią rolę Instytucji Wdrażających.

Program ten może już teraz służyć za przykład kontynuacji wdrażania pomocy z funduszy strukturalnych dla kolejnego okresu budżetowania. Program pomocy przedakcesyjnej SAPARD wdrażany przez ARMiR zastępuje znacząca część działań w ramach SPO Rolnictwo. W okresie przejściowym jednak funkcjonują jeszcze one równolegle. Wskazana jest zatem szczegółowa analiza występujących problemów związanych ze skumulowaniem w tym okresie czasu zadań związanych z obsługą zarówno „starych” jak i nowych projektów. Do tego dochodzą zmiany systemu zarządzania i procedur, które wprowadziły dodatkowe trudności w okresie zamykania i rozliczania starego programu i uruchomienia nowego. Wykorzystanie tych doświadczeń może stać się pomocne dla pozostałych Instytucji Wdrażających, a ich uwzględnienie z dużym wyprzedzeniem zapewnić powinno przynajmniej częściowemu zapobieżeniu problemom.

#### 5.1.5 SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb

Instytucją Zarządzającą Programem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Instytucją Wdrażającą Program jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W realizacji swoich zadań Instytucji Wdrażającej ARiMR ma być w założeniu wspierana przez okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego w zakresie przekazywania danych związanych z wycofywaniem statków rybackich z rejestru statków.

Instytucja Wdrażająca jest odpowiedzialna m.in. za przyjmowanie wniosków o dofinansowanie, kontrolę składanych wniosków pod kątem wymogów formalnych, kontrolę zgodności z wymaganiami zawartymi w Programie i Uzupelnieniu Programu, przygotowywanie opinii dotyczących zgłoszonych wniosków, podpisywanie umów z

odbiorcami pomocy, przedkładanie Instytucji Zarządzającej Programem zestawienia wydatków oraz zwrot wydatków kwalifikowanych, poniesionych przez beneficjenta na realizację projektu, z rachunku Instytucji Zarządzającej, jeżeli tak stanowi wcześniejsze porozumienie – Instytucja Zarządzająca zleca to zadanie Instytucji Wdrażającej.

Wyboru projektów dokonuje Komitet Sterujący powoływany przez Instytucję Zarządzającą. Komitet Sterujący opiniuje i rekomenduje Instytucji Zarządzającej listy projektów kwalifikujących się do wsparcia z Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa (FIFG). Do właściwej oceny złożonych wniosków Komitet Sterujący może tworzyć grupy robocze, korzystać z opinii niezależnych ekspertów lub usług innych instytucji.

#### 5.1.6 SPO Transport (SPO T)

Dla SPO T Instytucją Zarządzającą jest Ministerstwo Infrastruktury, które odpowiedzialne jest m.in. za wybór projektów, które mają być współfinansowane z funduszy strukturalnych (ERDF), monitorowanie procesu realizacji priorytetów i działań, ocenę realizowanych projektów. Instytucja Zarządzająca SPO T może utworzyć Komitet Sterujący asystujący przy wdrażaniu Programu.

Jednostką centralnie nadzorującą proces wdrażania SPO T jest Ministerstwo Infrastruktury. Porozumienia dotyczące wdrażania projektów mają gwarantować udział jednostek podległych Ministrowi odpowiedzialnych za transport kolejowy, transport drogowy i gospodarkę morską. Jednostki te przeprowadzą proces wdrażania poszczególnych projektów, pozostawiając w rękach Ministra kluczowe decyzje dotyczące wyboru projektów, kontroli, monitoringu, zatwierdzenia płatności i ich potwierdzenia.

Za realizację projektów są odpowiedzialni Beneficjenci końcowi. W przypadku SPO T głównymi beneficjentami końcowymi są: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A., Urzędy Morskie, Zarządy Portów, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie), Ministerstwo Infrastruktury, Policja, Straż Pożarna.

#### 5.1.7 PO Pomoc techniczna (PO PT)

Zarządzanie Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna jest zadaniem Wydziału Pomocy Technicznej, wyodrębnionego w strukturze departamentu zarządzającego PWW w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Kontrolę nad zarządzaniem sprawuje Komitet Monitorujący Program Operacyjny Pomoc

Techniczna. Instytucja Zarządzająca odpowiada za prawidłowość zarządzania i wdrażania Programu.

W ramach PO PT beneficjentami są instytucje wskazane przez Instytucję Zarządzającą odpowiedzialne za wdrażanie działań za pomocą składanych i realizowanych projektów.

W związku ze szczególnym charakterem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna – mającego służyć wsparciu i ułatwieniu realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty w jednej instytucji połączono funkcje i zadania beneficjentów oraz Instytucji Zarządzającej. Zapewniono jednak stosowny podział kompetencji wewnątrz struktur administracyjnych pomiędzy jednostkami pełniącymi funkcję beneficjentów Programu (jednostkami realizującymi projekty). Tym samym Instytucja Zarządzająca, będąc jednocześnie beneficjentem, będzie odpowiedzialna za zapewnienie skutecznego wdrażania działań i projektów oraz ich pełną zgodność z rozporządzeniem nr 1260/99/WE, w tym zgodność z elementami odnoszącymi się do kontroli zarządzania finansami, informowania oraz zamówień publicznych. Beneficjenci monitorują także pomoc przekazywaną na niższe szczeble systemu oraz przygotowują raporty dla Instytucji Zarządzających.

#### 5.1.8 ZPORR

Instytucją Zarządzającą Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego (DRR). Funkcję instytucji uczestniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR powierzono Urzędowi Marszałkowskiemu. Do zadań tej instytucji należy m.in. przyjmowanie wniosków dotyczących potencjalnych projektów, które mogą być realizowane w danym województwie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, prowadzenie sekretariatu Regionalnego Komitetu Sterującego (RKS) oraz przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej listy rankingowej kwalifikujących się projektów, rekomendowanej przez RKS i wybranej przez Zarząd Województwa.

W przypadku ZPORR istnieje 16 Regionalnych Komitetów Sterujących wdrażaniem komponentów regionalnych ZPORR. Są one powoływane przez Zarząd Województwa<sup>6</sup> a Marszałek Województwa przewodniczy RKS (Wojewoda pełni funkcję zastępcy).

RKS odgrywa kluczową rolę w procesie wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia z ERDF<sup>7</sup> poprzez rozpatrywanie i rekomendowanie Zarządowi Województwa listy rankingowej projektów. Samą ocenę merytoryczną projektów

---

<sup>6</sup> Dla Działania 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach, Minister Gospodarki i Pracy powołuje Krajowy Komitet Sterujący.

<sup>7</sup> Z wyłączeniem Działania 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa.

współfinansowanych z ERDF (tj. w ramach Priorytetów I i III ZPORR, za wyjątkiem Działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa) oraz przygotowanie listy rankingowej dokonuje Panel Ekspertów.

W przypadku Działań Priorytetu II ZPORR współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) oraz Działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa, merytoryczną i finansową ocenę projektów oraz przygotowanie listy rankingowej projektów, przedkładanej następnie Instytucji Wdrażającej przeprowadza Komisja Oceny Projektów (KOP), która jest powoływana przez dyrektora Instytucji Wdrażającej w/w. działanie. Instytucja Wdrażająca dokonuje wyboru projektów w oparciu o opinię KOP i podpisuje umowy z beneficjentami.

W przypadku ZPORR Instytucje Wdrażające występują więc w Priorytecie II współfinansowanym z ESF oraz w Działaniu 3.4<sup>8</sup> współfinansowanym z ERDF. Instytucjami tymi są w poszczególnych województwach: Wojewódzki Urząd Pracy lub jednostka organizacyjna w strukturze Urzędu Marszałkowskiego pełniąca rolę Instytucji Wdrażającej.

Wdrażanie ZPORR jest nadzorowane przez Komitet Monitorujący ZPORR a w każdym z województw przez Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR.

W każdym z województw pod nadzorem Instytucji Zarządzającej działają Instytucje Pośredniczące – Urzędy Wojewódzkie, do których funkcji należy m.in.: podpisywanie umów finansowych z beneficjentami końcowymi oraz z Instytucjami Wdrażającymi, weryfikacja i potwierdzanie wydatków poniesionych w ramach komponentu regionalnego ZPORR do Instytucji Zarządzającej ZPORR oraz obsługa przepływu środków finansowych do beneficjentów końcowych (wydziały finansowe Urzędów Wojewódzkich).

### 5.1.9 Strategia wykorzystania Funduszu Spójności

System zarządzania i kontroli Funduszu Spójności, został zbudowany zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Rady nr 1164/94/EWG z 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności oraz Rozporządzenia Komisji nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności. Na system ten składają się:

- Instytucja Zarządzająca – Minister Gospodarki i Pracy,
- Instytucja Płatnicza – Ministerstwo Finansów

oraz następujące Instytucje Pośredniczące:

---

<sup>8</sup> Samorząd Województwa może powierzyć pełnienie funkcji Instytucji Wdrażającej Działania innej instytucji, w trybie określonym w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004r. o Narodowym Planie Rozwoju; tak się stało np. w województwie dolnośląskim, gdzie w przypadku Działania 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa samorząd województwa przekazał tę funkcję jednej z agencji rozwoju regionalnego.

- w sektorze transportu: Ministerstwo Infrastruktury
- w sektorze środowiska: Ministerstwo Środowiska.

W sektorze środowiska Ministerstwo Środowiska deleguje zarządzanie projektami na Instytucje Pośredniczące II i III szczebla to jest: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucja Pośrednicząca II szczebla) oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucje Pośredniczące III szczebla).

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację są:

w sektorze transportu:

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – sektor transportu drogowego,  
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – sektor transportu kolejowego,

w sektorze ochrony środowiska:

Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki ,  
Przedsiębiorstwa komunalne,  
Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (inne podmioty publiczne).

W sektorze transportu obydwie Podmioty odpowiedzialne za realizację są Beneficjentami Końcowymi. W sektorze ochrony środowiska w większości przypadków Podmioty odpowiedzialne za realizację również są Beneficjentami Końcowymi.

Podmioty odpowiedzialne za realizację wdrażają poszczególne projekty zgodnie z celami wyznaczonymi w Decyzji Komisji Europejskiej i wymogami narzuconymi przez prawo dotyczące Funduszu Spójności.

## 5.2 System wdrażania NPR 2007-2013

Proponowany na okres lat 2007-2013 system wdrażania NPR zawiera jak na razie bardzo ogólny opis procedur i oparty jest on na wstępnych projektach rozwiązań systemowych określających funkcjonowanie funduszy strukturalnych w UE. Nie mniej jednak już w obecnym jego kształcie można wskazać na pewne zagrożenia jego funkcjonowania i niespójności rozwiązań. Wdrażanie NPR w okresie 2004-2006 oparty został w zasadzie na 6 programach operacyjnych i dla nich zostały zbudowane struktury zarządzania. Dodatkowo utworzony jest jeszcze Program Operacyjny Pomocy Technicznej oraz na odrębnych zasadach funkcjonuje Strategia wykorzystania Funduszu Spójności. Chociaż trudno jeszcze na podstawie dość krótkiego okresu doświadczeń formułować ocenę i wnioski dotyczące okresu lat 2004-2006, już teraz widać, że system ten jest mało wydolny, o dużej inercji i zupełnym braku elastyczności działania w warunkach zmiennego otoczenia. Część z jego obecnych wad niewątpliwie wynika z tego, że w dalszym ciągu trwa okres budowania struktur i zdobywania doświadczenia związanego z wydatkowaniem

środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE. Już dzisiaj można stwierdzić, że system ten, bez istotnych korekt i zmian nie sprawdzi się w kolejnym okresie planistycznym. Zarówno obejmować będzie dłuższy okres czasowy, większe środki, jak i wg obecnych założeń dużo większą liczbę programów operacyjnych. Należy również pamiętać, że w okresie po roku 2006 obowiązywania zasady „n+2” działać będą zarówno struktury odpowiedzialne za realizację NPR 2004-2006, jak i wdrażające NPR 2007-2013.

Na podstawie proponowanych nowych zasad prowadzenia polityki UE i funduszy strukturalnych planuje się, że NPR w latach 2007-2013 będzie realizował następujące polityki UE:

- 1) Politykę Spójności której odzwierciedleniem będą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) obejmujące trzy fundusze - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności.
- 2) Wspólną Politykę Rolną, dla której dokumentem programowym będzie Narodowy Plan Strategiczny (NPS) obejmując środki Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- 3) Wspólną Politykę Rybacką w ramach Europejskiego Funduszu Rybołówstwa której na podstawie Narodowego Planu Strategicznego obejmujący sektor rybołówstwa, który będzie podlegał negocjacjom z Komisją Europejską. Na podstawie uzgodnionego z Komisją NPS przygotowane zostaną programy operacyjne.
- 4) Programy celu 1a,

Wstępnie przyjęto też, że w ramach NPR wspierane będą też zadania rozwojowe finansowane wyłącznie ze środków krajowych, które jednak mogą stanowić część składową programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE.

Za przygotowanie projektu Narodowego Planu Rozwoju oraz koordynację prac nad programami operacyjnymi odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Jest to rozwiązanie, które kontynuuje dotychczasowe kompetencje tego ministra określone ustawą o NPR. Przygotowanie projektów sektorowych programów operacyjnych (SPO) spoczywać będzie na poszczególnych ministerstwach właściwych, a za przygotowanie regionalnych programów operacyjnych (RPO) odpowiadać będą marszałkowie województw. Przyjęto jednak, że następować będzie koordynacja działań związanych z przygotowywaniem RPO na szczeblu administracji centralnej, za którą będzie odpowiadać minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (komórka organizacyjna w ministerstwie pełniąca aktualnie funkcję instytucji zarządzającej dla ZPORR).

We wdrażaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności uczestniczyć mają:

- instytucja zarządzająca NPR – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, koordynujący działania związane z realizacją polityk krajowych oraz polityk Wspólnoty Europejskiej,

- instytucja zarządzająca NSRO – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (programy operacyjne współfinansowane ze środków ERDF, ESF, FS),
- instytucja zarządzająca dla Wspólnej Polityki Rolnej – minister właściwy ds. rozwoju wsi, będzie on również pełnić funkcję instytucji zarządzającej sektorowym programem operacyjnym Rozwój obszarów wiejskich,
- instytucja zarządzająca dla Wspólnej Polityki Rybackiej – minister właściwy ds. rybołówstwa, będzie on pełnić również funkcję instytucji zarządzającej dla sektorowego programu operacyjnego Rybołówstwo i przetwórstwo ryb,
- instytucje zarządzające poszczególnymi sektorowymi programami operacyjnymi (ministrowie właściwi ds. objętych działaniem sektorowego programu operacyjnego),
- instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi - właściwi marszałkowie województw. Jako alternatywę wskazuje się tu jednak możliwość pełnienia tej funkcji przez wojewodę, a funkcję instytucji zarządzającej programem operacyjnym będzie pełnił wojewoda i przekazanie tylko części zadań związanych z zarządzaniem marszałkowi województwa.

Zestawienie planowanych do realizacji programów operacyjnych i odpowiedzialnych za nie instytucji przedstawia Tabela 2.

Tabela 2. Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie i zarządzanie programami operacyjnymi planowane we wstępnym projekcie NPR 2007-2013

<b>Programy operacyjne</b>	Urząd zarządzający
16 Regionalnych programów operacyjnych	właściwi marszałkowie województwa
RPO – spójność i konkurencyjność regionów	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
Programy operacyjne współpracy przygranicznej i terytorialnej	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
PO Rozwój obszarów wiejskich	minister właściwy ds. rozwoju wsi
PO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	minister właściwy ds. rybołówstwa
PO Infrastruktura drogowa	minister właściwy ds. transportu
PO Infrastruktura kolejowa	minister właściwy ds. transportu
PO Sieci energetyczne	minister właściwy ds. gospodarki
PO Środowisko	minister właściwy ds. środowiska
PO Rozwój i modernizacja przedsiębiorstw	minister właściwy ds. gospodarki
PO Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne	minister właściwy ds. nauki
PO Wykształcenie i kompetencje	minister właściwy ds. oświaty
PO Zatrudnienie i integracja społeczna	minister właściwy ds. pracy
PO Społeczeństwo obywatelskie	minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego

PO Pomoc Techniczna	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
---------------------	--

Jak widać, funkcjonujące w ramach NPR 2004-2006 7 programy operacyjne oraz Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności zastąpi w okresie lat 2007-2013 aż 40 programów operacyjnych. Następuje tu zatem istotne rozproszenie struktury zarządzania. Niewątpliwie skutkować to będzie rozbudową struktur administracyjnych. Jednak z dużym prawdopodobieństwem oczekiwać można, że niekoniecznie towarzyszyć temu będzie usprawnienie struktury zarządzania i realizacji NPR. Przyjęty podział nie przekłada się też w sposób czytelny i precyzyjny na realizację założonych ogólnych celów NPR. Odzwierciedla natomiast sektorowe podejście do zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym kraju, co wskazuje na kontynuację dotychczasowej tendencji nieskoordynowanych, samodzielnych działań poszczególnych ministerstw i konkurowania podczas planowania wydatków państwa o środki finansowe. Rozważenia zatem wymaga tak mocne rozbudowanie struktury programów sektorowych. Dużo bardziej efektywne może się bowiem okazać wzmocnienie kadrowe dzisiejszej struktury wdrażania NPR 2004-2006, bez tworzenia dużej liczby nowych jednostek i instytucji. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę, aby czytelnie rozdzielić funkcję zarządzania programem i jego wdrażania (beneficjenta). Wzrastać będzie oczekiwanie zarówno co do uzyskania deklarowanych efektów realizacji polityk UE, jak i efektywności wydatkowania środków, prawidłowości procedur itp. Łączenie funkcji powodować może próby tuszowania nieprawidłowości oraz dysponowania środkami na niekoniecznie najefektywniejsze i dobrze przygotowane projekty. Oczywiście jest, że celem kolejnego okresu budżetowego powinno być jak najskuteczniejsze wydatkowanie zaplanowanych w ramach programów kwot, jednak nie może się już to odbywać poprzez realizację źle przygotowanych, nieprawidłowo realizowanych czy w ogóle złych projektów.

Uzasadnione jednak jest zastąpienie jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego zdecentralizowanym systemem RPO, który powierza główną rolę samorządom województwa. Rozwiązanie to wynika z treści ustawy o NPR, jak również z gwarancji zawartych w ustawie o samorządzie województwa, która mówi o samodzielnej roli tego samorządu w realizacji polityki rozwoju regionu. Rozwiązanie to nie spowoduje też znaczącego rozbudowania struktur administracyjnych, gdyż już dziś samorząd województwa aktywnie uczestniczy we wdrażaniu ZPORR.

W celu **monitorowania** przebiegu, sposobu i efektów realizacji NPR oraz poszczególnych programów operacyjnych planowane jest utworzenie komitetów monitorujących dla wszystkich programów operacyjnych, komitetu monitorującego realizację Wspólnej Polityki Rolnej, komitetu monitorującego realizację Wspólnej Polityki Rybackiej oraz komitetu monitorującego dla Narodowego Planu Rozwoju / Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, w ramach którego mogą również tworzyć się podkomitety horyzontalne.

Dla wszystkich sektorowych i regionalnych programów operacyjnych planowane jest powołanie **komitetów sterujących**, których głównym zadaniem będzie opiniowanie i rekomendowanie instytucji zarządzającej wyboru projektów w ramach poszczególnych sektorowych programów operacyjnych. W ramach tych komitetów możliwe będzie powoływanie komisji ds. oceny merytorycznej projektów, składających się z ekspertów w ramach poszczególnych dziedzin, które obejmują program operacyjny. Ciała te mają na celu ocenę merytoryczną projektów oraz przedstawianie opinii na ich temat członkom Komitetu Sterującego.

W zakresie **zarządzania finansowego** w zasadzie pozostawiona została zbliżona do dzisiejszej struktura organizacyjna, która tworzyć będą:

- instytucja płatnicza – minister właściwy ds. finansów publicznych, zajmujący się obsługą środków finansowych otrzymanych od KE oraz przekazywaniem ich na konta właściwych komórek finansowych w instytucjach zarządzających lub w przypadku regionalnych programów operacyjnych do właściwych komórek finansowych w urzędzie wojewódzkim,
- jednostka poświadczająca (certyfikująca) – komórka organizacyjna, wyodrębniona ze struktury instytucji zarządzającej, zajmująca się certyfikacją poniesionych przez beneficjentów wydatków oraz przygotowaniem i przedkładaniem KE poświadczonych deklaracji wydatków. Funkcje instytucji certyfikującej mogą pełnić istniejące obecnie jednostki monitorująco-kontrolne utworzone dla poszczególnych funduszy. Jednakże ich liczbę należy dostosować tak aby dla każdego programu operacyjnego istniała odrębna i niezależna instytucja certyfikująca. Trzeba również zapewnić wydzielenie organizacyjne tej jednostki, tak aby zagwarantować pełną obiektywność podejmowanych decyzji w stosunku do oceny poprawności formalnej realizowanych projektów przez instytucję wdrażającą/beneficjenta.
- jednostki audytu – komórki organizacyjne w instytucjach zarządzających, prowadzące audyt wewnętrzny, odpowiedzialne za kontrolę należytego działania systemu zarządzania i kontroli.

Ponadto cały ten system ten uzupełniać będą beneficjenci:

- instytucje wdrażające, które odpowiadają za realizację niektórych działań w ramach programów operacyjnych, na podstawie umowy zawartej z instytucją zarządzającą dla programu operacyjnego,
- odbiorcy pomocy.

W dalszym ciągu dużym problemem jest funkcjonowanie (a w zasadzie jego brak) systemu SIMIK. Miał on usprawnić i skoordynować wszystkie działania w zakresie naboru, oceny, rozliczania projektów, sprawozdawczości i monitorowania dochodzenia do zamierzonych efektów wdrażania programów. Jak na razie elektroniczny obieg informacji zawodzi i dublowany jest przez informację przekazywaną i przetwarzaną w sposób tradycyjny tj. na papierze. Konieczne jest jak najszybsze doprowadzenie do skutecznego wykorzystania tego systemu i nadanie mu kształtu przyjaznego dla użytkownika. Planowany wzrost wartości środków rozdysponowywanych w ramach kolejnego okresu

planistycznego wymagać będzie sprawnych i skutecznych systemów wymiany informacji na drodze elektronicznej. Należy tu dodać, że o mniejszych możliwościach i zakresie system, którego jednak zadania są zbliżone do SIMIK został uruchomiony w ramach obsługi programu SAPARD. Warto również rozważyć podjęcie prac nad zbudowaniem standardów zarządzania projektami finansowanymi ze środków funduszy strukturalnych opartych na profesjonalnym oprogramowaniu. Rozwiązanie takie zapewniłoby przejrzystość i spójność informacji, jak również ułatwiłoby skuteczne monitorowanie postępu działań.

### 5.2.1 Programy sektorowe

W stosunku do programów sektorowych w zasadzie system ten jest dość klarowny. Przede wszystkim należy tu rozważyć możliwość ograniczenia liczby programów i struktur, a w zamian zapewnić ich lepszą jakość i efektywność działania. Konieczne jest też czytelne rozdzielenie kompetencji poszczególnych instytucji, tak aby zapewnić obiektywność podejmowanych decyzji, odpowiedzialność jak również prawidłowa kontrolę. Ze względu na czas trwania okresu, którego dotyczy NPR należy wykształcić mechanizmy, które zapewnią myślenie i działanie z perspektywą dalekiej przyszłości, a nie wyłącznie kierujące się krótkookresowymi efektami i korzyściami. Dalszym analizom poddana powinna być spójność tworzonych struktur organizacyjnych z systemem administracji publicznej funkcjonującej w Polsce. Obecnie w ramach struktur ministerstw działają różne komórki organizacyjne realizujące poszczególne zadania w ramach systemu wdrażania NPR. Organem pozostaje w dalszym ciągu jednak zawsze ten sam minister, nawet jeżeli w jego imieniu działają różne osoby.

Wskazane jest zatem budowanie systemu, w którym poszczególne komórki i instytucje były organizacyjnie niezależne, gdyż tylko wówczas zachowana zostanie klarowność i niezależności podejmowanych decyzji.

### 5.2.2 Programy regionalne

Dużo bardziej złożonym problemem jest proponowane nowe rozwiązanie realizacji polityki rozwoju regionalnego, za która odpowiadać mają samorzady wojewódzkie.

Jak na razie rola i umiejscowienie regionalnych programów operacyjnych jest przedmiotem dyskusji. Zostały one wyraźnie wskazane jako element programowania polityki rozwoju w ustawie o NPR, jednak brak jest zarówno spójnych podstaw prawnych oraz szczegółowego opisu tego rozwiązania jak i praktycznych doświadczeń. Okres lat 2004-2006, pomimo stosownego zapisu ustawy, nie wprowadził programowania regionalnego, poprzestając na zcentralizowanym systemie opartym o zintegrowany jeden program rozwoju regionalnego. Aktualnie w pracach nad nowym NPR rozważane są dwa możliwe warianty systemu wdrażania polityki regionalnej:

1. regionalne programy operacyjne będą stanowiły składową część kontraktów wojewódzkich, czyli umowy pomiędzy Rządem Polskim oraz samorządem województwa<sup>9</sup>,
2. regionalne programy operacyjne będą składały się zarówno z działań współfinansowanych ze środków UE jak też z działań finansowanych jedynie ze środków krajowych.

Ostateczny model kontraktu wojewódzkiego zależeć będzie od propozycji wynikających z zapisów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013. Aktualnie trwają prace nad jej przygotowaniem, a wstępny projekt NPR wyprzedził prace nad dokumentami programowymi niższego szczebla, które zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie mają stanowić bazę dla prac nad NPR.

Warto jednak podkreślić, że już dziś wskazuje się na potrzebę zawarcia w kontraktach wojewódzkich dodatkowej części składowej (o której nie wspomina ustawa), którą będzie załącznik przedstawiający inwestycje realizowane w ramach sektorowych programów operacyjnych, skierowane bezpośrednio do regionu objętego kontraktem.

Realizacja regionalnych programów operacyjnych wymaga stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych. Brana pod uwagę są dwa warianty instytucjonalne. W pierwszym powierza się funkcję instytucji zarządzającej marszałkowi województwa, w drugim proponuje się podział funkcji instytucji zarządzającej pomiędzy marszałka województwa i wojewodę, a Wojewoda / ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego, część zadań związanych z zarządzaniem przekaże marszałkowi województwa.

Poza standardowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi proponuje się dodatkowo utworzenie Instytucji Koordynującej, której rolę pełnić będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, w ramach komórki organizacyjnej obecnie odpowiedzialnej za zarządzanie Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. Do głównych zadań instytucji koordynującej należy zapewnienie jednolitych systemów programowania, zarządzania i kontroli oraz zapewnienie efektywności i prawidłowości wykorzystania środków we wszystkich regionach. Odpowiedzialna ma być również za negocjowanie z Komisją Europejską treści RPO, co wynika z rozwiązania podanego w ustawie o NPR, chociaż pełna decentralizacja systemu powinna wskazać te rolę dla władz regionalnych.

Kluczowe znaczenie dla programowania i wdrażania RPO będzie jednak miała Instytucja Zarządzająca. Wg wstępnych analiz przedstawionych przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MGiP w opracowaniu zatytułowanym *System realizacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013*<sup>10</sup> wskazano jakie zadania mógłby realizować Marszałek Województwa jako Instytucja Zarządzająca RPO. Podane są one w tabeli 3.

---

<sup>9</sup> rozwiązanie wynikające z treści ustawy o NPR.

<sup>10</sup> *System realizacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013, MGiP, Wstępny projekt z dnia 10 maja 2005 r*

Tabela 3. Podział funkcji, które obecnie może pełnić marszałek<sup>10</sup>.

Numer działania	Nazwa działania	Instytucja zarządzająca	Uwagi
1.	przygotowanie regionalnego programu operacyjnego	urząd marszałkowski	
2.	negocjowanie programu operacyjnego		W obecnym porządku prawnym (art. 17 pkt. 1 ustawy o NPR dla wariantu I usytuowania kontraktów wojewódzkich) negocjowanie z Komisją Europejską regionalnych programów operacyjnych odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
3.	przygotowanie działań i kryteriów wyboru projektów w ramach programu operacyjnego <sup>11</sup>	urząd marszałkowski	Dokument ten powinien być przygotowany we współpracy z instytucją koordynującą regionalne programy operacyjne, aby zapewnić istnienie jednolitych kryteriów we wszystkich regionach
4.	zapewnienie efektywności i poprawności zarządzania i realizacji programu operacyjnego	urząd marszałkowski	Działanie to jest możliwe do zrealizowania przy zapewnieniu istnienia odpowiednich struktur (budowa zdolności administracyjnej)
5.	kontrola prawidłowości wydatkowania środków finansowych w ramach programów operacyjnych oraz zgodności z zasadami wspólnotowymi i krajowymi		Zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej. Ponadto zgodnie z ustawą o samorządzie województwa za nadzór samorządu województwa w zakresie spraw finansowych odpowiada regionalna izba obrachunkowa.
6.	zapewnienie prawidłowości wyboru operacji do finansowania, zgodnie z ustalonymi kryteriami oraz zapewnienie ich zgodności właściwymi zasadami krajowymi	urząd marszałkowski	

<sup>11</sup> Dokument operacyjny, przygotowywany na potrzeby beneficjentów przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi, Jest to dokument uszczegóławiający zapisy programu operacyjnego, przypominający charakterem uzupełnienie programu przygotowywane dla programów operacyjnych w okresie 2004-2006.

	i wspólnotowymi,		
7.	zapewnienie istnienia systemu rejestrowania i przechowywania w formie elektronicznej szczegółowych rejestrów księgowych dla każdej operacji w ramach programu operacyjnego oraz gromadzenia danych niezbędnych dla zarządzania finansowego, monitoringu, kontroli i oceny,	urząd marszałkowski	
8.	zapewnienie posiadania przez beneficjentów i inne organy zaangażowane we wdrażanie osobnych systemów księgowania lub odpowiedniego kodeksu księgowania dla wszystkich transakcji związanych z operacją,	urząd marszałkowski	
9.	zapewnienie przeprowadzenia ocen programów operacyjnych oraz ich zgodności z normami jakości uzgodnionymi przez Komisję i państwo członkowskie,	urząd marszałkowski	W celu zapewnienia istnienia jednolitych systemów oceny działanie to powinno zostać przygotowane we współpracy z instytucją koordynującą regionalne programy operacyjne
10.	ustanowienie procedur dla zapewnienia, że wszystkie dokumenty związane z wydatkami i audytami, niezbędne do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, są właściwie przechowywane,	urząd marszałkowski	W celu zapewnienia istnienia jednolitych systemów oceny działanie to powinno zostać przygotowane we współpracy z instytucją koordynującą regionalne programy operacyjne
11.	zapewnienie otrzymywania przez instytucję certyfikującą wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i audytach prowadzonych w związku z wydatkami, dla potrzeb certyfikacji,	urząd marszałkowski	
12.	kierowanie Komitetem Monitorującym i zapewnienie mu wymaganych dokumentów, umożliwiających mu monitorowanie wdrażania programu operacyjnego w świetle jego celów,	urząd marszałkowski	
13.	przygotowanie oraz składanie Komisji, po zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący, raportów	urząd marszałkowski	

	rocznych i końcowego na temat wdrożenia,		
14.	zapewnienie zgodności z wymogami informowania i publikowania,	urząd marszałkowski	
15.	przekazywanie Komisji informacji umożliwiających jej ocenę większych projektów.	urząd marszałkowski	

Powierzenie marszałkowi województwa funkcji instytucji zarządzającej dla regionalnych programów operacyjnych wymaga wielu zmian w obecnie istniejącym porządku prawnym, a tabela 3 przedstawia główne problemy, które trzeba pokonać, aby funkcję instytucji zarządzającej regionalnymi programami operacyjnymi mógł pełnić marszałek. Niespełnienie tych warunków wiąże się z przyjęciem drugiego wariantu tj. aktywnej roli wojewody, co jednak sprowadzać się będzie do utrzymania dotychczasowego rozwiązania dotyczącego ZPORR, co najwyżej z niewielkimi modyfikacjami.

Dla każdego RPO powołany zostanie odrębny komitet monitorujący realizację programu. W przypadku wariantu w którym regionalne programy operacyjne wchodzi w skład kontraktów wojewódzkich, komitet monitorujący kontrakt wojewódzki jednocześnie monitoruje regionalne programy operacyjne.

Kluczowym zagadnieniem jest procedura wyboru projektów. Dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem ZPORR pokazały już duże problemy, które wynikają przede wszystkim z niejasnych procedur, braku kompetencji osób biorących udział w decyzjach i z upolitycznienia gremiów.

Ocena i wybór projektów jest również rozpatrywana wariantowo. Ostateczną ocenę projektu dokonuje instytucja zarządzająca projektem lub powołany przy niej Komitet Sterujący lub też ocenę projektu dokonuje Komitet Monitorujący, który pełnić będzie wtedy również funkcję organu odpowiedzialnego za wybór projektów. Za ocenę merytoryczną projektów odpowiadać będzie niezależne ciało stworzone z ekspertów z różnych dziedzin, wybieranych z grupy ekspertów krajowych, a na podstawie oceny merytorycznej instytucja zarządzająca dokonywać będzie wyboru najlepszych projektów z listy projektów zaproponowanych przez ekspertów.

Proponowane jest jak na razie rozwiązanie, aby jednostkę finansującą umieścić organizacyjnie w urzędzie wojewódzkim. Miałaby ona odpowiadać za otrzymywanie środków finansowych od Komisji Europejskiej oraz przekazywanie ich do beneficjentów. Do jej głównych zadań należeć będzie dokonywanie transferów środków finansowych do beneficjentów pomocy, przygotowanie raportów z przepływów finansowych i przekazywanie ich do instytucji zarządzającej NSRO, przygotowanie dla instytucji płatniczej sprawozdań na temat nieprawidłowości finansowych oraz rozliczanie środków finansowych zgodnie z właściwym rozporządzeniem UE.

Bardzo istotnym podmiotem biorącym bezpośrednio udział we wdrażaniu programu będzie jednostka certyfikująca. Od jej sprawności, obiektywności decyzji i zaangażowania zależeć będzie skuteczność realizacji programu, płynność przepływów finansowych i późniejsza ocena prawidłowości realizacji projektów, działań i programu. Może to być organ, krajowa regionalna lub lokalna instytucja Państwa Członkowskiego poświadczająca deklarację wydatków i wnioski o płatność przed wysłaniem ich do Komisji Europejskiej. Obecnie analizowana jest możliwość pełnienia funkcji instytucji certyfikującej przez instytucję koordynującą regionalne programy operacyjne, co zapewni stosowanie jednolitych systemów certyfikacji wydatków. Takie rozwiązanie zagwarantuje również organizacyjne wydzielenie jednostki certyfikującej od instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie czy za przepływy finansowe. Jest to warunek, który prawdopodobnie będzie wymagany w kolejnym okresie planistycznym. Do głównych zadań instytucji certyfikującej należeć będzie przygotowywanie i przedkładanie Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, poświadczanie zgodności poniesionych wydatków z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, przygotowanie wytycznych odnośnie kwalifikujących się wydatków w ramach poszczególnych programów operacyjnych, utrzymywanie dokumentacji księgowej wydatków zadeklarowanych Komisji w formie elektronicznej, zapewnienie zwrotu wszelkich środków finansowych Wspólnoty, które zostały niewłaściwie wypłacone w wyniku wykrytych nieprawidłowości oraz przygotowanie, wraz z instytucją zarządzającą NPR / NSRO, wytycznych dotyczących zarządzania finansowego i kontroli finansowej oraz nadzorowanie i kontrolowanie ich realizacji w instytucjach zarządzających programami operacyjnymi.

Do rozstrzygnięcia pozostaje sposób zagwarantowania audytu. Analizowana jest obecnie możliwość powołania jednej centralnej jednostki audytu systemu przy instytucji koordynującej regionalne programy operacyjne, która będzie odpowiadać za zapewnienie prowadzenia badań zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, zapewnienie skuteczności audytu, dostarczanie informacji w odniesieniu do kontroli i opinii, dostarczanie deklaracji zamknięcia programu operacyjnego, oceniającej ważność wniosku o płatność końcowego salda oraz zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji objętych końcową deklaracją wydatków oraz przekazywanie sprawozdań z audytu do Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego.

Kategorie beneficjentów biorących udział we wdrażaniu RPO określać będą poszczególne dokumenty programowe. W zasadzie należy przyjąć, że warunki nie ulegną dość istotnym zmianom w stosunku do obecnych, a zatem występować tu będą również instytucje wdrażające. Jednak już teraz trzeba zwrócić uwagę na dość nieprecyzyjne uregulowania prawne dotyczące udzielania podmiotom prywatnym dotacji przez samorządy. Pozostawienie tego bez dalszych rozwiązań prawnych stanowić może duże utrudnienie wdrażania NPR w kolejnym okresie planistycznym.

### 5.3 Analiza przygotowania organizacyjnego do wdrażania NPR 2007-2013 w obszarze administracji publicznej

Zaproponowany w NPR 2007-2013 system wdrażania sektorowych programów operacyjnych jest analogiczny do rozwiązań okresu 2004-2006. Na razie brak jest zatem widocznych zagrożeń ze strony organizacyjnej. Przede wszystkim konieczne jest doskonalenie systemu i procedur. Struktura programów sektorowych odzwierciedla koncepcję sektorowego prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Dla SPO, które kontynuować będą cele i priorytety programów z okresu 2004-2006, kolejny okres planistyczny będzie zatem kontynuacją zdobytych już doświadczeń organizacyjnych. Zastrzeżenie budzi jednak zaproponowana bardzo duża liczba programów sektorowych, która wymagać będzie zwiększenia liczby instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Zaproponowane „rozproszenie” utrudni koordynację działań w ramach NPR i prowadzenie spójnej polityki rozwoju. Zamiast tego, efektywność wydatkowania środków można uzyskać np. poprzez przygotowanie dużych projektów.

Zaproponowany został natomiast zupełnie nowy system dla RPO. Jak na razie szczegółowe propozycje rozwiązań są rozważane wariantowo. Konieczne są zatem precyzyjne dalsze analizy prawne. Rekomendowany już dziś może być wariant całkowitego powierzenia kompetencji i odpowiedzialności za rozwój regionalny samorządom wojewódzkim.

Nowy system wdrażania programów regionalnych wymagać będzie zarówno zmian przepisów prawnych (ustawa o NPR, ustawa o samorządzie województwa, ustawa o finansach publicznych) jak i zbudowania na szczeblu regionalnym struktur organizacyjnych o nowych kompetencjach, które będą rozszerzone w stosunku do dotychczasowych zadań wynikających z wdrażania ZPORR.

Jako istniejące obecnie słabości systemu instytucji odpowiedzialnych za RPO wskazać można liczne ograniczenia formalne. W dalszym ciągu, pomimo wstępnych doświadczeń zdobywanych w ramach krajowego Programu Wsparcia i kontraktów wojewódzkich, problem stanowi dobór wskaźników monitorowania produktu, rezultatu i oddziaływania w skali zarówno poszczególnych programów, jak i priorytetów czy działań. Zastrzeżenia budzić mogą również sformułowane dla programów realizowanych w ramach NPR 2004-2006 zasady i kryteria wyboru projektów. Wypełniają one wyłącznie wymóg formalny określenia i zaakceptowania przez Komitet Monitorujący kryteriów oceny projektów. Nie budują natomiast zasad transparentności i przejrzystości przyznawania środków publicznych oraz wyboru tych projektów, które w sposób najbardziej efektywny realizować będą cele i priorytety programu. Szczególnie uwidacznia się to obecnie przy ocenie na szczeblu regionalnym projektów składanych w ramach ZPORR i ocenianych merytorycznie przez Panele Ekspertów, które swobodnie (uznaniowo i subiektywnie) interpretują przyjętą w dokumencie programowym punktację.

Analiza sytuacji w samorządach województw wskazuje, że w większości regionów zarządy nie posiadają większości w sejmiku i funkcjonują na zasadzie zarządów posiadających poparcie mniejszościowe. Dodatkowo sama pozycja marszałka w zarządzie województwa jest też niezbyt mocna, gdyż w zdecydowanej większości spraw może być przegłosowany przez pozostałych członków zarządu województwa. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca udanie rozwiązał kwestię stabilności zarządów województw, natomiast nie zapewnił spójnego i skutecznego funkcjonowania zarządu wyznaczanego przez marszałka. Marszałek praktycznie nie ma możliwości zmiany podziału kompetencji między członkami zarządu czy też odsunięcia od prowadzenia spraw członka zarządu. Stwarza to sytuację słabego zarządu, która może być zagrożeniem przy wdrażaniu wykorzystania funduszy unijnych i planowaniu rozwoju regionalnego dla następnego okresu.

Aktualnie słabym punktem samorządów województw (ale i też pozostałych szczebli samorządu terytorialnego) jest brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniałyby jej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, jest wskazywany - przez administrację Komisji Europejskiej - jako poważna słabość polskiego układu samorządowego. Opisana sytuacja nie sprzyja powstawaniu w regionalnych samorządowych urzędach publicznych silnego zaplecza intelektualnego zajmującego się programowaniem regionalnym w standardach Unii Europejskiej. Absorpcja środków unijnych wymaga strategicznego myślenia na temat rozwoju regionu, a takie podejście winno znajdować odwzorowanie w dokumentach przedkładanych Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, że przy 16 regionalnych programach operacyjnych na poziomie województw rola Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego będzie bardziej koordynacyjna, a cały ciężar przygotowania i negocjacji dokumentów programujących będzie spoczywać na organach samorządów województw. Ważne jest zatem, aby przedsięwzięcia przeznaczone do finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych nie były zbiorem projektów, których koszty sumują się do wielkości alokacji finansowej programu, ale aby stanowiły urzeczywistnienie pewnych działań strategicznych generujących możliwie duży efekt wartości dodanej. Programowanie na lata 2004 –2006 było działaniem nietypowym zarówno ze względu na krótki okres odbiegający od standardowych horyzontów planowania wsparcia strukturalnego jak i znacznie skróconą listę działań wybieranych do finansowania, a także uproszczony system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce.

Trudnym punktem na poziomie wojewódzkim jest współpraca wojewoda – zarząd województwa. Od roku 1994 następowało stopniowe upolitycznienie stanowiska wojewody. Z najwyższego urzędnika reprezentującego Rząd na terenie województwa stał się on politycznym bytem automatycznie odchodzącym wraz z

odejściem rządu.. Wojewodowie często wchodzą w konflikt z marszałkami i zarządami województw z racji politycznych ambicji, wypowiadając się lub recenzując publicznie działania samorządu województwa z zakresu rozwoju regionalnego. Ten ambicjonalno-polityczny konflikt ma miejsce bez względu na to czy marszałek i wojewoda są z tego samego, czy z przeciwnych obozów politycznych. Kiedy indziej uzasadnione czynności wojewody wynikające z obowiązków nadzorczych przedstawiane są nie jako merytoryczne działania, a polityczne restrykcje wobec samorządu. Zwykle zainteresowanie regionalnych polityków powołanych na stanowisko wojewody zadaniami przypisanymi wojewodzie jest niewielkie, a np. z nadzoru nad działalnością uchwałodawczą samorządu czyni się często, narzędzie do działań politycznych. Taki system nie jest sterowalny. Należy pamiętać, że w obszarze środków UE działania wojewody i marszałka muszą być komplementarne. Pierwszy jest osobą wiodącą ale tylko w obszarze monitorowania i rozliczania środków europejskich (polskich oczywiście też), drugi jest wiodący w programowaniu i wdrażaniu realizacji projektów finansowanych w ramach wsparcia z funduszy UE. Obecnie część urzędów wojewódzkich i wojewodów wchodzi w obszar kreowania polityki regionalnej, a więc obszar marszałka województwa, natomiast w odpowiedzi marszałkowie województw postulują całkowite wyeliminowanie wojewody i jego służb z przepływów i rozliczania środków unijnych. Obie te postawy należy uznać za szkodliwe i nieuzasadnione. Również administracja KE dostrzega konflikt między urzędem wojewody i marszałka i wskazuje na wynikające z niego zagrożenia dla implementacji sektorowych programów operacyjnych i ZPORR 2004-2006. Należy zatem znaleźć rozwiązania systemowe oraz funkcjonalne, które wyeliminują to zagrożenie z obszaru programowania i wykorzystania środków UE.

Widocznym już teraz problemem jest również wpływ zmian politycznych w strukturach administracji publicznej na pracę i skład jednostek i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie NPR. Przykładowo, zmiana zarządu województwa dolnośląskiego zaskutkowała równocześnie zmianą składu komitetu sterującego biorącego udział w wyborze projektów. Wcześniej – w zakresie krajowych środków – sytuację w dużo większej skali obserwować można było w przypadku Programu Wsparcia na lata 2001-2003, gdy pod koniec roku 2001 nastąpiła całkowita zmiana struktur odpowiedzialnych za koordynację i wdrażanie Programu Wsparcia (łącznie z likwidacją odrębnego ministerstwa rozwoju regionalnego i budownictwa).

Współpraca z partnerami samorządowymi, podmiotami gospodarczymi, środowiskiem biznesu, organizacjami pozarządowymi, instytucjami akademickimi, samorządowymi organizacjami zawodowymi i gospodarczymi jeszcze obecnie nie jest odpowiednio dobrze rozwinięta. W wielu przypadkach jest to powodowane słabością wymienionych partnerów społecznych i gospodarczych, ale jednak podstawowym problemem jest brak tradycji i dobrych praktyk w zakresie współpracy z tymi partnerami. Administracja samorządowa często podchodzi do tej współpracy w taki sposób, w jaki zarzuca administracji rządowej podejście do samorządu

terytorialnego, a więc formalnie, bez szczerego dialogu i poszanowania równości stron. A przecież członkostwo w Unii Europejskiej wymusza wyższe standardy współdziałania z partnerami społecznymi i jest to przedmiotem oglądu KE przy analizowaniu i akceptacji programów operacyjnych. Każdy dokument strategiczny przygotowany w regionie powinien być poddany szerokiej konsultacji z partnerami, a komitety monitorujące powinny być uruchomione jak najszybciej w składach odzwierciedlających rzeczywiste liczenie się z opinią partnerów społecznych i gospodarczych.

Zupełnie nowe struktury administracyjne zarządzające publicznymi środkami krajowymi oraz wspólnotowymi stwarzają odczucie dużego zbiurokratyzowania zasad i procedur. Brak ich rozumienia i traktowanie ich wyłącznie w sposób formalny (bez zrozumienia istoty i celu) buduje bariery pomiędzy beneficjentami pomocy, a systemem wdrażania programu. Tymczasem beneficjenci muszą odpowiadać nie tylko za powodzenie realizacji pojedynczego projektu, ale również za skuteczny efekt całego programu. Powinni zatem utożsamiać się z systemem wdrażania programu, co wymaga budowania odpowiednich relacji. Powinni oni również uzyskiwać pomoc (ze strony instytucji zarządzającej, pośredniczącej czy wdrażającej) w prawidłowym przygotowaniu projektu i poszukiwaniu właściwej ścieżki pozyskania wsparcia finansowego, a później w skutecznym rozwiązywaniu problemów związanych z realizacją i rozliczaniem współfinansowanych działań.

Koordinacja realizacji programu powinna polegać nie tylko na weryfikacji, kontroli, rozliczaniu i wskazywaniu nieprawidłowości. Powinny być także upowszechniane informacje oraz wiedza na temat programu, zasad wdrażania, uzasadnienia wyboru projektów czy promocja przykładowych pozytywnych rozwiązań. Wskazane jest również wprowadzenie preselekcji projektów, tak aby nie prowadzić do widocznego dzisiaj marnotrawienia środków na opracowywanie wniosków dla projektów, które nie mają szansy na pozyskanie dofinansowania. Zamiast atmosfery walki i konkurencji o pieniądze, budowane powinny być więzi współpracy pomiędzy beneficjentami, nie tylko w ramach regionu, ale również w szerszej skali.

### 5.3.1 Zarządzanie polityką regionalną.

Wstępny projekt NPR 2007-2013 zakłada zwiększenie roli samorządów wojewódzkich w kreowaniu i realizacji polityki regionalnej. Służyć temu mają zarówno nowe narzędzia i kompetencje, jak przede wszystkim dużo szersze decydowanie o kierunkach wydatkowania środków finansowych pochodzących przede wszystkim z funduszy strukturalnych. Dokument ten nie przedstawia jednak szczegółowych rozwiązań systemowych. Jest to w zasadzie dopuszczalne, gdyż opis ten powinien przede wszystkim być zawarty w NSRR, która w sposób bardziej szczegółowy

powinna przeanalizować i przedstawić ten system. Kluczowym bowiem założeniem NPR jest właśnie decentralizacja zarządzania polityką rozwoju. NPR powinien jednak przedstawić sposób skoordynowania działań regionalnych i sektorowych, tak aby stanowiły one jedne spójny system i się wzajemnie uzupełniały, a nie wykluczały.

Model instytucjonalny wdrażania funduszy unijnych w latach 2007-2013 powinien składać się zatem z wyodrębnionego na poziomie centralnym ministra właściwego ds. rozwoju odpowiadającego politycznie i przed opinią publiczną za wykorzystanie środków unijnych dostępnych w latach 2004-2006 oraz za zaprogramowanie wykorzystania wsparcia unijnego w okresie 2007-2013 po jego wcześniejszym wynegocjowaniu z Komisją Europejską. Minister ten powinien być wyposażony w kompetencje i uprawnienia umożliwiające rzeczywistą koordynację działań w ramach sektorowych programów operacyjnych, łącznie z prawem do zablokowania realizacji projektów i programów, które nie są realizacją celów strategicznych i priorytetów Rządu przyjętych przez Premiera i Radę Ministrów. Powinien mieć również możliwość transponowania działań sektorowych na działania ukierunkowane regionalnie, a w tym zakresie koordynowania polityki strukturalnej w wymiarze regionalnym i ograniczania w tym zakresie znaczenia polityk prowadzonych w stosunku do poszczególnych branż gospodarki.

Institutionalnie, model taki oznacza, że oprócz ministra właściwego ds. rozwoju w schemacie wdrożenia występują marszałkowie i zarządy województw jako instytucje odpowiedzialne za przygotowanie i wdrożenie regionalnych programów operacyjnych.

Rola wojewody powinna być sprawdzona wyłącznie do przekazywania transferów z budżetu państwa do samorządów (wojewódzkiego, powiatowego i gminnego) oraz do nadzoru nad wykorzystaniem przekazanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem i podstawowymi zasadami legalności, gospodarności i efektywności ich wykorzystania. Do rozważenia pozostaje też bezpośrednie przekazywanie środków finansowych przez Ministra Finansów lub nawet powierzenie tej funkcji samorządom województw.

Ten schemat organizacyjny zamykają ministrowie sektorowi, którzy są odpowiedzialni za przygotowanie i wdrożenie przypisanych im sektorowych programów operacyjnych. Liczba sektorowych programów operacyjnych powinna wynikać z dwóch przesłanek:

- po pierwsze, każdy sektorowy program operacyjny powinien być związany z realizacją konkretnego priorytetu lub celu Narodowego Programu Rozwoju 2007-2013 i struktura programu powinna być podporządkowana osiągnięciu zamierzonych rezultatów określonych przez realizowany priorytet i cel NPR-u.
- Po drugie, programy operacyjne powinny być budowane w taki sposób, aby były *managable*, tzn. aby możliwe było ich sprawne, efektywne i transparentne zarządzanie, monitorowanie i mierzenie wskaźników rezultatów. Ważnym parametrem technicznym może być ilość projektów i budżet programu –

przekroczenie pewnych granicznych wielkości obu parametrów powoduje utratę możliwości kontrolowania i sterowania realizacją programu.

Należy zauważyć, że obecnie prace trwają nie tylko nad sformułowaniem poprawionej wersji Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, ale również nad schematem sektorowych programów operacyjnych i efekt tych prac będzie znany dopiero pod koniec 2005 roku.

Podkreślić też trzeba, że Polska powinna urzeczywistnić 16 regionalnych programów operacyjnych w okresie planowania 2007-2013 bez względu na to, czy w regulacjach unijnych na ten okres będzie dopuszczalność tworzenia wielofunduszowych programów operacyjnych czy też regulacje unijne narzucają finansowanie programów operacyjnych tylko z jednego funduszu. Taką decentralizację zarządzania wsparciem rozwoju regionalnego opisano już w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006, nie znalazło to jednak do tej pory zastosowania praktycznego, a Program Wsparcia na lata 2001-2002 i NPR 2004-2006 przyjęły zcentralizowany model zarządzania. Wprowadzenie 16 regionalnych programów operacyjnych, odrębnych dla każdego województwa, jest dla Rządu RP w pewien sposób już ukierunkowane. Wielokrotnie ze strony jego przedstawicieli odpowiedzialnych za politykę regionalną i wdrażanie polityki spójności UE padały deklaracje wobec przedstawicieli środowisk samorządowych, że w okresie planistycznym 2007-2013 Rząd RP będzie negocjował z Komisją Europejską funkcjonowanie 16 regionalnych programów operacyjnych odrębnych dla każdego województwa. Należy podkreślić, że w chwili obecnej takie stanowisko Rządu RP jest wyrażone w dokumencie programowym NPR 2007-2013 przyjętym przez Rząd jeszcze w kwietniu 2004 r oraz we Wstępnym Projekcie NPR.

W sprawie jednego zintegrowanego lub 16 wojewódzkich programów rozwoju regionalnego nie ma jak na razie oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej. Można się spodziewać jednak, że administracja KE będzie preferowała utrzymanie jednego zintegrowanego programu rozwoju regionalnego (ZPORR) wskazując Polsce, że takie programowanie umożliwi większą elastyczność i przenoszenia niewykorzystanych środków pomiędzy województwami. Był to również główny argument Komisji Europejskiej (KE) podnoszony przy uzgadnianiu dokumentów programujących na lata 2004-2006. Nie można przy tym nie zauważyć, że z punktu widzenia struktury biurokratycznej jaką jest KE, łatwiej będzie sobie radzić z jednym większym programem niż z 16 mniejszymi w jego miejsce. Należy zatem spodziewać się, że KE nie będzie wykazywała entuzjazmu dla ewentualnej polskiej propozycji 16 programów operacyjnych rozwoju regionalnego w okresie lat 2007-2013 i będzie podejmowała próbę przesunięcia wdrożenia takiego rozwiązania na kolejny okres planistyczny UE tj. na lata 2014-2020. Na pewno też na ostateczną decyzję KE wpłyną będą doświadczenia z wdrażania ZPORR 2004-2006. Zarówno jako argument przeciwko decentralizacji zarządzania wskazywane będą nieprawidłowości przy wyborze i realizacji projektów, jak i mogące się pojawić pod koniec okresu

planistycznego konieczności przesuwania środków pomiędzy regionami. Konieczna jest zatem świadomość władz regionalnych, że w ich gestii również leży przyszłość modelu zarządzana programami operacyjnymi w okresie lat 2007-2013.

Problem jednofunduszowości programów operacyjnych nie jest jeszcze sprawą ostatecznie przesądzoną, choć jest to rozwiązanie preferowane przez Komisję Europejską w propozycjach przygotowanych dla Szeferów Rządów krajów UE i dla Parlamentu Europejskiego. Polska powinna zdecydować się na 16 regionalnych programów operacyjnych również w przypadku przyjęcia regulacji, że programy operacyjne są finansowane z jednego funduszu strukturalnego. W takiej sytuacji należy regionalne programy operacyjne opierać na Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego z racji naturalnych preferencji samorządu do realizacji projektów związanych z infrastrukturą techniczną. Realizację celów i działań finansowanych Europejskiego Funduszu Socjalnego można wówczas wdrażać ze szczebla centralnego np. przez rozważenie możliwości przekazania inicjatywy na szczebel województw przez instrument grantu globalnego, który duże pakiety zadań programu operacyjnego może powierzyć do realizacji instytucji, która będzie uznana w procesie programowania jako jednostka wdrażająca. Natomiast należy być przeciwnym idei 32 regionalnych programów operacyjnych finansowanych odrębnie z EFS i EFRR w każdym województwie.

Zasady budowania wzajemnych relacji pomiędzy rządem i samorządem powinny posiadać charakter umowy (KONTRAKTU REGIONALNEGO) pomiędzy stronami, dającej swobodę kompetencji samorządowi wojewódzkiemu, przy zapewnieniu mechanizmów kontrolnych i zagwarantowaniu efektywności wydatkowania środków oraz uzyskiwania celów polityki państwa. Kontrakt regionalny powinna tworzyć część wspólna NSRR i Strategii rozwoju województwa. Umowa ta nie powinna jednak definiować zasad wzajemnych relacji, procedur, sposobów sprawozdawczości czy rozliczeń. Wynikać one przede wszystkim powinny ze standardów uregulowanych przepisami prawa. Kontrakt regionalny określać ma natomiast wspierane kierunki rozwoju (wybrane z katalogu dopuszczalnych), priorytety, działania czy ewentualnie duże projekty. Kontrakt powinien również definiować wzajemne zobowiązania finansowe stron i ich wkład w realizację programów, a także deklarować efekty jakie zostaną uzyskane w wyniku jego wdrożenia. Ogólne mechanizmy, wspólne dla całego kraju zawarte powinny być w aktach prawnych rangi ustawy i rozporządzeń, a umowa nie powinna powtarzać przepisów prawa. Do rozstrzygnięcia pozostaje również sposób rozwiązywania sporów pomiędzy stronami. Wydaje się celowa rezygnacja z postępowania cywilnego na rzecz postępowania administracyjnego. Rozwiązanie takie będzie jednak tylko wtedy możliwe, gdy prawnie określone zostaną precyzyjne i skuteczne ścieżki postępowania. Należy rozważyć wprowadzenie postępowania arbitrażowego prowadzonego przez odpowiednie ciało powoływane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu. Kontrakt regionalny powinien być ogólniejszy aniżeli to jest aktualnie

tzn. zawierany mógłby być nie na poziomie programu, ale na poziomie strategii, a inaczej mówiąc na poziomie priorytetów a nie działań i projektów. Perspektywa czasowa kontraktu powinna być identyczna z NPR. Kontrakt powinien obejmować także duże inwestycje oraz kierunki inwestowania, na których zależy rządowi i samorządowi województwa. Kontrakt powinien określić programy realizacyjne (operacyjne), które na jego podstawie powstaną.

## 5.4 Analiza podstaw prawnych dla systemu wdrażania NPR 2007-2013

### 5.4.1 Ustawa o NPR

Zasady programowania i wdrażania funduszy strukturalnych przez państwa członkowskie UE w okresie planistycznym 2000-2006 zostały określone w rozporządzeniu Rady WE nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999. które wprowadza ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Dla poszczególnych funduszy strukturalnych określone zostały dodatkowe akty prawa wspólnotowego. Odrębne uregulowania posiada Fundusz Spójności. Prawne ramy korzystania w Polsce ze środków finansowych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, poza przepisami prawa wspólnotowego określa również ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o Narodowym Planie Rozwoju<sup>12</sup>. należy jednak podkreślić, że prace nad NPR na lata 2004-2006 zaczęto dużo wcześniej niż data obowiązywania tej ustawy, a zatem w dużej mierze przede wszystkim usankcjonowała przyjęte procedury i delegacje bazujące na ogólnych zasadach przepisów UE, które dostosowane zostały do specyfiki przystępowania do UE w 2004 roku nowych 10-ciu krajów członkowskich.

Ustawa reguluje zasady korzystania ze środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz na działania prowadzące do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju, które pochodzą zarówno z budżetu państwa, jak i budżetu Wspólnot Europejskich. Stworzyła ramy prawne koordynacji, programowania i wdrażania krajowych programów rozwoju realizowanych z wykorzystaniem środków krajowych i unijnych. Definiuje rolę poszczególnych organów i instytucji w procesie programowania i zarządzania programami operacyjnymi, a także określa system monitorowania, sprawozdawczości, oceny oraz kontroli poszczególnych programów operacyjnych oraz nadającego im wspólne ramy Narodowego Planu Rozwoju.

Brak dotychczasowych doświadczeń, szybka ścieżka tworzenia ustawy, konieczność uwzględnienia do tej pory mało znanych procedur UE, wpisanie w te procedury struktury polskiej administracji publicznej oraz koncepcja zastąpienia tym

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116 poz. 1206)

aktem prawnym ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>13</sup> powodują, że ustawa o NPR nie jest doskonała i nie precyzuje w sposób jednoznaczny wielu zasad i relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami biorącymi udział w przygotowaniu oraz realizacji Planu. Skutkuje to przeniesieniem niektórych szczegółowych rozwiązań systemowych do rozporządzeń lub do podręczników wdrażania (które jednak nie mają przecież mocy stanowienia prawa).

Ustawę o NPR tworzy 11 rozdziałów, z których ostatni dotyczy zmian w dotychczasowych przepisach oraz ustalenia okresów przejściowych. Art. 2 tej ustawy definiuje grupę pojęć wykorzystywanych w procesie przygotowywania i realizacji NPR, które niekoniecznie funkcjonowały do tej pory w Polsce w sposób jednoznaczny i usankcjonowany prawnie. Są tu takie określenia jak m.in. beneficjent, instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca, instytucja wdrażająca, instytucja płatnicza, projekt, regionalny program operacyjny, sektorowy program operacyjny, system realizacji czy monitorowanie. Zaznaczyć jednak trzeba że brak jest tożsamości definicji regionalnego programu operacyjnego z programem wojewódzkim, o którym mowa w ustawie o samorządzie województwa<sup>14</sup> (za opracowanie regionalnego programu operacyjnego odpowiada wyłącznie zarząd województwa, a program wojewódzki jest pojęciem dużo szerszym i wymaga uchwalenia przez sejmik wojewódzki).

Zgodnie z ustawą o NPR<sup>15</sup>, **NPR** powinien określać: okres obowiązywania (zgodny z okresami programowania UE), diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym różnicowań regionalnych, cel główny i cele szczegółowe rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, kierunki rozwoju (w ramach których określa się pogramy operacyjne i strategię wykorzystania Funduszu Spójności), szacunkowy plan finansowy, wieloletnie limity środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów wojewódzkich, kryteria wyboru beneficjentów oraz system zarządzania i realizacji Planu. Elementy te zawiera NPR 2004-2006, co nie tyle jest jednak efektem realizacji zapisów ustawy, co zgodności z ogólnymi zasadami UE. Należy jednak wskazać, że pominał on zupełnie zagadnienie kontraktów wojewódzkich, które jak na razie realizowane są w oderwaniu od NPR.

Zgodnie z treścią ustawy o NPR przy opracowywaniu NPR uwzględnione powinny być cele zawarte w narodowej strategii rozwoju regionalnego, strategiach sektorowych, strategiach rozwoju województw, programach wieloletnich (w sensie definicji zawartej w ustawie o finansach publicznych<sup>16</sup>), koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, założeniach polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa oraz założeniach polityki innowacyjnej państwa. NPR 2004-2006 odwołuje się do istniejących w okresie jego tworzenia strategii sektorowych, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006 (powstałej na mocy ustawy o

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2000 r o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48 poz. 550 z późn. zm.)

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91 z 1998r poz 576 z późn zm)

<sup>15</sup> Art. 4 ustawy o NPR

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (t.j. Dz.U. nr 15 z 2003 r. poz. 148 z późn. zm)

zasadach wspierania rozwoju regionalnego) oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Przede wszystkim jest to tylko wymienienie tych dokumentów i krótki ich opisem, bez szczegółowego nawiązania do ich założeń i przyjętych rozwiązań (np. w NSRR 2000-2006 opisany jest zdecentralizowany system realizacji polityki regionalnej). Jak na razie nie można również mówić o uwzględnianiu celów zawartych w strategiach rozwoju województw. Wskazać można tu kilka przyczyn. Podstawową jest brak sformalizowania relacji pomiędzy administracją centralną, a samorządami województw przy tworzeniu NPR. W ustawie o samorządzie wojewódzkim brakuje precyzji zapisów w zakresie treści i zawartości strategii rozwoju i programów operacyjnych (wojewódzkich). Tym samym dopuszczona została nieporównywalność tych dokumentów w skali kraju jak i pełna swoboda formułowanych celów rozwojowych. Problem ten był mało istotny przy NPR 2004-2006 gdyż eliminowało go utworzenie jednego i jednolitego dla całego kraju Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Na razie w istniejących strategiach regionalnych nie ma dużego zróżnicowania celów rozwojowych poszczególnych województw. Problem stać się może dużo bardziej istotny przy realizacji 16 regionalnych programów operacyjnych. Obligatoryjny zapis o uwzględnieniu w NPR celów zawartych w strategii rozwoju województwa, bez ustalenia zasad i relacji współpracy administracji samorządowej i rządowej, jak na razie nie stanowił źródła konfliktów i nieporozumień, co wynikało z nadania ram dokumentowi jeszcze przed obowiązywaniem tego zapisu. Warto zwrócić uwagę, że ustawa nic nie mówi o spójności programów sektorowych z programami regionalnymi, a w zakresie opracowywania strategii sektorowych pozostawia całkowitą swobodę działania.

NPR realizowany jest poprzez sektorowe **programy operacyjne**, regionalne programy operacyjne, inne programy operacyjne oraz strategię wykorzystania Funduszu Spójności. Programy te poza diagnozą, określeniem celu głównego i celów szczegółowych, priorytetów operacyjnych i działań definiują również szacunkowy plan finansowy w podziale na priorytety operacyjne oraz system realizacji. Za opracowanie programów sektorowych odpowiadają właściwi ministrowie, za programy regionalne – zarządy województw. Ustawa o NPR mówi również o uzupełnieniach programowych, które przygotowują właściwi ministrowie lub zarządy województw (po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego). Dokument ten ma uszczegółwić opis systemu realizacji programu, w tym określić wskaźniki monitorowania programu, priorytetów i działań, rodzaje potencjalnych beneficjentów, szacunkowy plan finansowy odnoszący się do poszczególnych działań oraz wyznaczać szczegółowe zasady udzielania dofinansowania i jego maksymalną wysokość w ramach działań. Do uzupełnienia programu powinny zostać dołączone zasady kwalifikowalności wydatków oraz zasady wyboru projektów. Uzupełnienie programowe zatwierdzane jest przez komitet monitorujący program, a następnie jest przyjmowane w drodze rozporządzenia właściwego ministra lub w

drodze uchwały zarządu województwa. Reguły programowania opisane ustawą o NPR kopiują zatem zasady określone dla funduszy strukturalnych na lata 2000-2006. Trzeba się zatem liczyć, że po zmianach jakie nastąpią w zasadach programowania w ramach Agendy 2007, reguły przyjęte w ustawie przestaną być spójne z wymaganiami UE.

W przypadku NPR 2004-2006 utrzymana została zasada trójstopniowego formułowania dokumentów programowych. Ze względu na specyfikę i krótki okres tworzenia dokumentów nie został zachowany wymagany zakres i szczegółowość opisu poszczególnych dokumentów. Zawierały one więcej szczegółów i informacji niż jest to wymagane, a szczególnie widoczne jest to w wersjach roboczych poprzedzających ostateczny oficjalny dokument. Duży problem stanowiła też budowa planów finansowych z podziałem środków na poszczególne priorytety i działania. Oczekiwać należy, że już niedługo zaczną się pojawiać wnioski o przesunięcia pomiędzy działaniami i priorytetami w przypadku różnicy pomiędzy zapotrzebowaniem, wyrażonym liczbą i wartością składanych przez beneficjentów wniosków.

W dalszym ciągu, pomimo wstępnych doświadczeń zdobywanych w ramach krajowego Programu Wsparcia i kontraktów wojewódzkich, stanowi problem dobór wskaźników monitorowania produktu, rezultatu i oddziaływania w skali zarówno poszczególnych programów, jak i priorytetów czy działań. Duże zastrzeżenia budzić mogą sformułowane dla programów realizowanych w ramach NPR 2004-2006 zasady i kryteria wyboru projektów. Wypełniają one wyłącznie wymóg formalny określenia i zaakceptowania przez Komitet Monitorujący kryteriów oceny projektów. Nie budują natomiast zasad transparentności i przejrzystości przyznawania środków publicznych oraz wyboru tych projektów, które w sposób najbardziej efektywny realizować będą cele i priorytety programu. Szczególnie uwidacznia się to już obecnie przy ocenie na szczeblu regionalnym projektów składanych w ramach ZPORR i ocenianych merytorycznie przez panele ekspertów, które swobodnie (uznaniowo i subiektywnie) interpretują przyjętą w dokumencie programowym punktację.

W zakresie **roli ministra ds. rozwoju regionalnego** ustawa o NPR zachowała rozwiązanie zastosowane już wcześniej w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Koordynuje on przygotowanie zarówno programów jak i strategii wykorzystania Funduszu Spójności. Odpowiada on również za przygotowanie NPR oraz zarządza Podstawami Wsparcia Wspólnoty. Odpowiada zatem w skali całej administracji publicznej zarówno za tworzenie dokumentów programowych jak i za ich wdrażanie. Patrząc na trudności jakie występowały w zakresie koordynacji działań sektorowych w ramach Programu Wsparcia na lata 2001-2003, brak szczegółowych zasad i procedur współpracy poszczególnych resortów z ministrem właściwym ds. współpracy regionalnej sprowadził szerokie kompetencje ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego praktycznie do całkowitej fikcji. To stało się

największą porażką ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego i wygraną sektorowego (i siłowego) podejścia do kreowania polityki państwa.

NPR podlega opiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zarządy województw. Plan jest również konsultowany z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Ma to zapewnić spełnienie zasady partnerstwa przy tworzeniu dokumentu oraz gwarantować szerokie poparcie dla kierunków rozwoju określonych w NPR. Jest to jednak jak na razie bardziej czynność czysto formalna i w znikomym stopniu wpływająca na zawartość dokumentów programowych.

Przyjęty (w drodze uchwały Rady Ministrów) NPR stanowi podstawę rozpoczęcia negocjacji z Komisją Europejską w sprawie Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Jest także podstawą rozpoczęcia rokowań z samorządami województw w sprawie zawarcia kontraktów wojewódzkich. Po zakończeniu negocjacji, mając na uwadze ich ustalenia, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przyjmuje ostateczną wersję NPR. Programy operacyjne negocjowane są natomiast z Komisją Europejską przez właściwych ministrów, przy czym na podstawie informacji o postępach negocjacji, organy administracji rządowej i zarządy województw mogą zgłaszać swoje opinie i wnioski.

**Instytucja zarządzająca** odpowiada za przygotowanie, zarządzanie i nadzór nad realizacją programów operacyjnych. Dopuszczalne jest przy tym przekazanie na drodze porozumienia stron części kompetencji w tym zakresie (dla priorytetów, działań lub projektów) instytucji pośredniczącej. Umowa stron określa również relacje pomiędzy beneficjentem i instytucją zarządzającą (lub pośredniczącą). Oparcie relacji na umowach stron komplikuje zasady współpracy przy wdrażaniu NPR i programów operacyjnych, szczególnie w przypadku wprowadzania zmian czy korekt formalnych. Dużo lepszym rozwiązaniem byłoby ujęcie ogólnych relacji i zasad w stosownych aktach prawnych rangi rozporządzenia (np. warunki ogólne umowy jako załącznik do uzupełnienia programu), a treść umowy dotyczyć powinna przede wszystkim specyfiki poszczególnych projektów.

Art. 23 ustawy o NPR określił rolę **komitetów sterujących**, których zadaniem jest opiniowanie i rekomendowanie wyboru projektów i list projektów. Ustawa nie wspomina jednak o udziale w procedurach wyboru projektów Panelu Ekspertów. Dopiero dokumenty programowe NPR 2004-2006 wspominają o roli niezależnych ekspertów dokonujących merytorycznej oceny projektów. Praktyka ta stosowana była już w przypadku środków przedakcesyjnych. Sam podział kompetencji i funkcji pomiędzy te dwa ciała nie budzi zastrzeżeń w przypadku prawidłowości stosowania procedur i obiektywności decyzji. Jak na razie jednak podział środków pozostających w gestii poszczególnych dysponentów w wielu przypadkach postrzegany jest bardziej jako forma oddziaływania i realizacja rozdawnictwa politycznego, a nie jako realizacja kierunków i celów rozwojowych danego programu operacyjnego. Szczególnie przy braku ukierunkowania kryteriów oceny na uzyskiwanie jak największej efektywności

wdrażania programu w wymiarze mierzalnych wskaźników rezultatu i oddziaływania wnioskodawcy skarżą się na nieobiektywne traktowanie składanych wniosków o dofinansowanie. Zastrzeżenie budzi też brak wiedzy i kompetencji ekspertów w zakresie procedur NPR i programów operacyjnych, a komitety sterujące stanowią bardziej odzwierciedlenie układów politycznych w delegujących swych przedstawicieli instytucjach niż próbę stworzenia obiektywnego gremium osób które chroniłyby zarówno interesy instytucji zarządzającej oraz wdrażającej jak i potencjalnych beneficjentów pomocy. Obecnie gremia te stanowią podstawę dla nieformalnych działań lobbujących konkretne projekty, które nie realizują skutecznie celów rozwojowych zawartych w programie, ale mają za to wpływowych promotorów. Konieczna jest zatem dbałość o wysoki poziom wiedzy i umiejętności członków komitetu sterującego oraz ich zaangażowanie się w analizę wszystkich projektów ubiegających się o wsparcie. Uszczegółowione też muszą zostać zasady wyboru przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, jak i partnerów społecznych i gospodarczych. Muszą oni gwarantować uspołecznienie procedur wdrażania programu i nie mogą być wykorzystywani do politycznego oddziaływania. Rola komitetu sterującego i paneli ekspertów jest szczególnie istotna w najbliższych latach, gdy liczba projektów przewyższając będzie kwoty środków zaplanowane w NPR na ich wsparcie ze środków publicznych. Trzeba dążyć do tego, aby ich działania ewoluowały coraz bardziej w kierunku merytorycznej oceny wpływu efektów realizacji projektu na kierunki, priorytety i cele programu oraz analizy zgodności projektu z tymi kluczowymi założeniami programu. Redukowana natomiast powinna być funkcja hierarchizacji oraz tworzenia listy projektów do realizacji oraz eliminacji tych, dla których brakuje środków na wsparcie.

Drugim istotnym ciałem kolegialnym przewidywanym przez ustawę o NPR jest **komitet monitorujący**. Za monitorowanie całego NPR odpowiada Komitet Monitorujący Plan, a za monitorowanie poszczególnych programów komitet monitorując dany program. Komitet Monitorujący Plan m.in.: wyraża opinie i wnioski w zakresie dostosowań i zmian w kierunkach i sposobach realizacji Planu, rozpatruje i zatwierdza roczne sprawozdania z realizacji NPR oraz monitoruje przebieg i ocenia efektywność realizacji NPR. Może również zgłaszać ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego propozycje zmian w zakresie poszczególnych programów operacyjnych. Należy jednak podkreślić, że prace komitetu oparte są przede wszystkim na materiale informacyjnym przygotowywanym przez instytucje zarządzające. Udział w pracach komitetów biorą zarówno przedstawiciela instytucji zarządzającej, marszałków województw (lub ich przedstawicieli) odpowiedzialnych za regionalne programy operacyjne oraz przedstawiciele beneficjentów. Prowadzi to do sytuacji, że oceniane są również działania własne. Stwarza to ryzyko nieobiektywności niektórych decyzji komitetu.

Komitet Monitorujący Program m.in.: rozpatruje i zatwierdza kryteria wyboru projektów w ramach każdego działania, rozpatruje i akceptuje uzupełnienie

programowe oraz propozycje jego zmian, okresowo bada postęp w zakresie osiągnięcia celów programu, bada rezultaty realizacji programu oraz rozpatruje i zatwierdza sprawozdania okresowe. Na szczeblu regionalnym tworzone są natomiast komitety monitorujące kontrakt wojewódzki. Skład tych komitetów sprzyja podejmowaniu przez nie decyzji uznaniowych. Jak już wcześniej zasygnalizowano będzie on usiłował chronić interesy beneficjentów, instytucji wdrażającej czy zarządzającej których przedstawiciele będą uczestniczyć w pracach tego gremium. Nie można w takich warunkach oczekiwać obiektywnie dokonywanej oceny działań.

Funkcjonowanie komitetów monitorujących czy sterujących ma za zadanie uspołecznienie podejmowania decyzji. Powinno się dążyć do ich wykorzystania dla budowania zasad jawności i transparentności dysponowania publicznymi środkami, stosowania obiektywnych kryteriów mających na celu przede wszystkim efektywność wydatków jak również skutecznego monitorowania wdrażania programu. W krajach anglosaskich, dzięki uwarunkowaniom kulturowym, komitety tego typu funkcjonują zgodnie z ideą przyświecająca ich powoływaniu. Przy podejmowaniu decyzji dąży się przy tym do wypracowania konsensusu, a przynajmniej do zbliżenia się do niego. W Polsce niestety zbyt często obowiązuje zasada, że zwycięzca (tzn. dysponujący co najmniej 51 % głosów) bierze wszystko. Przy ustalaniu składu istotne wówczas staje się zapewnienie sobie stosownej przewagi, a w trakcie prac jej skuteczne wykorzystywanie. Jeżeli więc mają dalej funkcjonować komitety sterujące i monitorujące konieczne jest zapewnienie zasad prawidłowego ich funkcjonowania poprzez odpowiednie obwarowania formalno-prawne.

NPR 2004-2006 realizuje zapisy ustawy o NPR, chociaż tworzony był jeszcze w okresie poprzedzającym jej uchwalenie. Obejmuje wszystkie struktury instytucjonalne przewidziane ustawą. Jedynie regulacje dotyczące kontraktów wojewódzkich nie znalazły odzwierciedlenia w NPR 2004-2006, a program wsparcia na rok 2004 i kontrakty wojewódzkie idą odrębną ścieżką. Wsparcia rozwoju regionalnego środkami funduszy strukturalnych następuje na podstawie jednego zintegrowanego i zarządzanego centralnie programu operacyjnego (ZPORR 2004-2006). W takim przypadku jest on bardziej programem operacyjnym w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o NPR (inne programy operacyjne) niż regionalnym programem operacyjnym (art. 8 ust. 1 pkt 2 tej ustawy).

Widocznym już teraz problemem jest wpływ zmian politycznych w strukturach administracji publicznej na pracę i skład jednostek i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie NPR. Przykładowo, zmiana zarządu województwa dolnośląskiego zaskutkowała równocześnie zmianą składu komitetu sterującego biorącego udział w wyborze projektów. Wcześniej – w zakresie krajowych środków – sytuację w dużo większej skali obserwować można było w przypadku Programu Wsparcia na lata 2001-2003, gdy pod koniec roku 2001 nastąpiła całkowita zmiana struktur odpowiedzialnych za koordynację i wdrażanie Programu Wsparcia (łącznie z likwidacją odrębnego ministerstwa rozwoju regionalnego i budownictwa).

Zupełnie nowe struktury administracyjne zarządzające publicznymi środkami krajowymi oraz wspólnotowymi stwarzają odczucie dużego zbiurokratyzowania zasad i procedur. Brak ich rozumienia i traktowanie ich wyłącznie w sposób formalny (bez zrozumienia istoty i celu) buduje bariery pomiędzy beneficjentami pomocy, a systemem wdrażania programu. Tymczasem beneficjenci muszą odpowiadać nie tylko za powodzenie realizacji pojedynczego projektu, ale również za skuteczny efekt całego programu. Powinni zatem utożsamiać się z systemem wdrażania programu, co wymaga budowania odpowiednich relacji. Powinni oni również uzyskiwać pomoc (ze strony instytucji zarządzającej, pośredniczącej czy wdrażającej) w prawidłowym przygotowaniu projektu i poszukiwaniu właściwej ścieżki pozyskania wsparcia finansowego, a później w skutecznym rozwiązywaniu problemów związanych z realizacją i rozliczaniem współfinansowanych działań.

Koordinacja realizacji programu powinna polegać nie tylko na weryfikacji, kontroli, rozliczaniu i wskazywaniu nieprawidłowości. Powinny być także upowszechniane informacje oraz wiedza na temat programu, zasad wdrażania, uzasadnienia wyboru projektów czy promocja przykładowych pozytywnych rozwiązań. Zamiast atmosfery walki i konkurowania o pieniądze budowane powinny być więzi współpracy pomiędzy beneficjentami, nie tylko w ramach regionu, ale również w szerszej skali.

Ustawa o NPR jest zatem przede wszystkim aktem, który powstał aby dać ramy prawne działań administracji rządowej i samorządowej w związku z zaprogramowaniem i wykorzystaniem wsparcia unijnego w okresie planistycznym UE lat 2000-2006, czyli dla Polski jako członka Wspólnoty w latach 2004-2006. Wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania dopiero obecnie sprawdza praktyka i w wielu przypadkach potwierdza obawy ekspertów, że zaproponowane przez nią rozwiązania i procedury są wysoce niedoskonałe i mało precyzyjne. Wprowadzona „komitetologia” bez jasnego określenia systemu podejmowania decyzji spowoduje, że jeśli nawet środki Programów Operacyjnych zostaną zaabsorbowane przez beneficjentów, to można mieć duże wątpliwości czy będzie osiągnięty efekt synergiczny w skali makro (tj. kraju) i mezo (tj. regionu), a obawiać się można, że niektóre z projektów nie będą nawet mieć oddziaływania w skali lokalnej (mikro). Można mieć również duże zastrzeżenia do transparentności podejmowanych decyzji. Ustawa o NPR w obecnym kształcie nie pasuje także do projektów regulacji unijnych dotyczących funduszy strukturalnych i funduszu spójności planowanych wstępnie na lata 2007-2013. Z tego powodu będzie musiała być w istotny sposób zmieniona. Nowelizacja powinna zostać zatem wykorzystana do wprowadzenia poprawek lub nowych rozwiązań, które wyeliminują mankamenty już zaobserwowane i które będą występować w przyszłości (na etapie realizacji projektów, ich kontrolowania, rozliczania i oceny uzyskanych efektów).

Jako bariery wskazać można przede wszystkim:

1. Reguły programowania opisane ustawą o NPR kopiują ogólne zasady określone dla funduszy strukturalnych na lata 2000-2006. Trzeba się zatem liczyć, że po zmianach jakie następować będą zasadach programowania w ramach funduszy unijnych, reguły przyjęte w ustawie mogą przestać być spójne z wymaganiami UE.
2. Brak jest spójnego rozwiązania zasad programowania rozwoju regionalnego z przyjętymi w ustawie o samorządzie województwa. Definicja regionalnego programu operacyjnego nie jest tożsama programowi wojewódzkiemu, o którym mowa w ustawie o samorządzie województwa. Za opracowanie regionalnego programu operacyjnego odpowiada zarząd województwa a program wojewódzki jest pojęciem dużo szerszym, tworzonym przy udziale innych jednostek i instytucji oraz wymaga uchwalenia przez sejmik wojewódzki.
3. Brak sformalizowania relacji pomiędzy administracją centralną, a samorządami województw przy tworzeniu NPR. Relacje te są określone przede wszystkim dla formułowania kontraktów wojewódzkich, a zatem dla dużo późniejszego etapu wdrażania. Procedura opiniowania czy zgłaszania wniosków wydaje się tu niewystarczająca.
4. Obligatoryjny zapis o uwzględnieniu w NPR celów zawartych w strategii rozwoju województwa, bez jednoczesnego ustalenia zasad i relacji współpracy administracji samorządowej i rządowej w tym zakresie może stanowić źródło konfliktów i nieporozumień.
5. Ustawa nie gwarantuje zapewnienia spójności programów sektorowych z programami regionalnymi, a w zakresie tworzenia przez ministrów strategii sektorowych zostawia im całkowitą swobodę działania. Również osłabienie rangi ministra ds. rozwoju regionalnego w zakresie zapewniania spójności polityk sektorowych może prowadzić do konkurowania o środki zarówno na szczeblu rządowym, jak i pomiędzy programami rządowymi i regionalnymi.
6. Istotna i odpowiedzialna rola przyznana została komitetom sterującym i monitorującym. Brak zrozumienia istoty tych ciał kolegialnych przez ich członków, bardzo ogólnie określone zasady ich funkcjonowania czy upolitycznienie podejmowanych decyzji powoduje powstawanie nieprawidłowości. Jeżeli więc mają dalej funkcjonować komitety sterujące i monitorujące konieczne jest zapewnienie zasad prawidłowego ich funkcjonowania poprzez odpowiednie obwarowania formalno-prawne

#### 5.4.2 Ustawa o samorządzie województwa

Ustawa o samorządzie województwa<sup>17</sup> określiła podstawowe zadania i kompetencje tego samorządu, który od 1999 r. wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim nie zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Do najistotniejszych z nich zaliczyć można m.in.: określenie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Na politykę rozwoju województwa składają się przede wszystkim (art. 11 ust. 2):

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy pomiędzy sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa

Realizacja strategii zgodnie z treścią ustawy odbywa się przede wszystkim poprzez opracowywanie i wdrażanie programów wojewódzkich, pozyskiwanie na nie finansowania, w tym występowanie o wsparcie ze środków budżetu państwa oraz realizację zadań o charakterze wojewódzkim.

Trzeba zwrócić szczególną uwagę na treść art. 11 ust. 5, który wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa przypisuje do wyłącznych kompetencji samorządu województwa. Ustawa przewiduje jednak również współpracę samorządu z innymi instytucjami i jednostkami zarówno przy samym opracowywaniu strategii rozwoju województwa jak i przy realizacji polityki rozwoju. Art. 12. ust. 1. stwierdza, że samorząd województwa współpracuje w tym zakresie w szczególności z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- innymi województwami,
- organizacjami pozarządowymi,
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. nr 142 z 2001r poz 1590 z późn zm)

Wykonując te zadania samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Zaproponowane w ustawie rozwiązanie jest słuszne, a przyjęte we wstępnym projekcie NPR 2007-2013 [1] założenie o realizacji 16 programów regionalnych w pełni odpowiada tym zapisom. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa nie zagwarantowała wymienionym w art. 12 partnerom, a szczególnie samorządom lokalnym, mechanizmów gwarantujących zapewnienie ich skutecznego udziału w ramach wskazanej współpracy. Ustawa pozostawia to w wyłącznej kompetencji sejmiku województwa. Owszem dodatkowe opisanie zasad tej współpracy ograniczałoby swobodę samorządu regionalnego w podejmowaniu w tym zakresie decyzji, ale jednocześnie ustaliłoby jednakowe dla całego kraju zasady, chroniące przede wszystkim prawo do współpracy wymienionych ustawą podmiotów. Również wskazać należy na brak możliwości udziału w pracach nad kreowaniem strategii rozwoju partnerów społecznych, np. na podobnych zasadach jakie zostały przewidziane przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>18</sup>.

Trzeba pamiętać, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zapis ten powtarza konstytucyjną gwarancję niezależności poszczególnych szczebli samorządów.

Jeżeli zatem samorząd województwa ma być instytucją odpowiedzialną za przygotowanie i wdrożenie Regionalnego Programu Operacyjnego to również powinien być Instytucją Zarządzającą tym programem. Powinien zatem skutecznie odpowiadać za kontrolę realizacji poszczególnych projektów. Dla nadania mu pełnych uprawnień nadzorczo-kontrolnych barierę stanowi ustawa. Aby przypisać wszystkie atrybuty Instytucji zarządzającej samorządowi województwa konieczne staje się rozwiązanie tego, z punktu widzenia formalnego, trudnego problemu, bez naruszania jednak treści konstytucji.

Jako główne bariery dla nowego systemu wdrażania NPR wskazać przede wszystkim można:

1. W ustawie o samorządzie województwa brak jest precyzyjnych wymagań dotyczących zawartości strategii rozwoju województwa i programów operacyjnych (wojewódzkich). Tym samym dopuszczona została nieporównywalność tych dokumentów w skali kraju jak i pełna swoboda formułowanych celów rozwojowych. Wskazane byłoby również, aby przynajmniej orientacyjnie powiązane były oba te dokumenty z możliwościami finansowymi ich realizacji. Zmieniłoby to obecnie nadany

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

charakter tych dokumentów, które bardziej przypominają zbiór życzeń i oczekiwań, niż możliwy do realizacji program działania.

2. Ustawa przewiduje współpracę samorządu województwa przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa oraz przy realizacji polityki rozwoju z innymi podmiotami, jednak nie gwarantuje realnej realizacji tego zapisu. Jak wskazuje praktyka w niektórych województwach zapis ten sprowadza się jedynie do wypełnienia tego warunku czysto formalnie, a nie do rzeczywistych zasad uczestnictwa i współpracy całego regionu. Rozwiązanie takie prowadzić może przy decentralizacji podejmowania decyzji, do ponownej centralizacji, tylko, ze tym razem nie w skali kraju, a w skali regionu.

3. W przypadku realizacji przez samorząd województwa funkcji instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym odpowiadać będzie również on za czynności nadzorczo-kontrolne. Ponieważ niewątpliwie część z projektów realizowana będzie przez samorządy lokalne, realizacja tego zadania naruszać będzie niezależność poszczególnych samorządów względem siebie. Wskazane jest zaproponowanie takiego rozwiązania, które nie naruszając zasad konstytucji zapewni prowadzenie czynności kontrolnych przez samorząd wojewódzki. Jest to możliwe np. poprzez powierzanie na drodze umowy realizacji zadań samorządu województwa w zakresie rozwoju regionalnego wraz z odpowiednim finansowaniem i określeniem zasad nadzoru i kontroli.

#### 5.4.3 Ustawa o finansach publicznych

Ustawa o finansach publicznych<sup>19</sup> określa m.in. zasady planowania i dysponowania środkami publicznymi. Ponieważ realizacja NPR ściśle powiązana jest z wydatkowaniem środków publicznych, do których zaliczone zostały również środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (art. 3. ust. 1. pkt. 2.) treść tej ustawy jest niezwykle istotna zarówno dla sprawności wdrożenia całego Planu, jak i realizacji poszczególnych projektów.

Zgodnie z art. 61. ust. 1. budżet państwa jest tylko rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów: władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa; sądów i trybunałów oraz administracji rządowej. Uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego, zwanego dalej "rokiem budżetowym". Należy zwrócić uwagę, że w budżecie tym nie są ujęte środki publiczne pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, a ustawa budżetowa zawiera tylko (art. 61. ust. 4. pkt 5.) zestawienie programów i projektów realizowanych z tych środków, w podziale na poszczególne okresy realizacji i źródła pochodzenia środków na ich realizację. W odniesieniu do

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. nr 15 z 2003 r. poz. 148 z późn zm.)

programów zestawienie sporządza się według kategorii interwencji funduszy strukturalnych.

Pomimo zatem wykazywania ich jako środki publiczne, środki unijne funkcjonują na wydzielonych zasadach w stosunku do innych środków publicznych, a zasady te określone zostały przede wszystkim treścią art. 30, 30a. do 30l., stosując jednak do nich odpowiednie zasady rozliczania określone jak dla dotacji z budżetu państwa.

Szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania przyznaných środków mogą być określone w umowie zawartej z beneficjentem pomocy udzielanej z tych środków. Ministrowi Finansów powierzony został nadzór finansowy, a w szczególności nadzór nad podmiotami: nadzorującymi programy lub projekty realizowane z tych środków oraz nad podmiotami dysponującymi tymi środkami. Sposób zarządzania finansowego środkami służącymi do realizacji określonych programów lub projektów mogą określać porozumienia między Ministrem Finansów a tymi podmiotami. O ile wydaje się słuszne regulowanie na drodze umownej tych zasad z podmiotami spoza administracji rządowej, to raczej mechanizm ten wydaje się zbędny w ramach budowania wewnętrznych relacji. Niestety ustawa nie przewiduje tu wyjątku co prowadzi do zburokratyzowania procedur i tworzenia niepotrzebnych dokumentów.

Ustawa zobowiązuje również (art. 30c ust. 1.) nadzorujących programy lub projekty realizowane ze środków unijnych do sprawowania kontroli nad wykorzystaniem tych środków i dokonanie oceny ich wykorzystania. Przedmiotem oceny jest w szczególności: zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem; prawidłowość wykorzystania środków, w tym zakres zrealizowanych zadań oraz prawidłowość wykorzystania środków pod względem zgodności z planowanym przeznaczeniem oraz procedurami.

Warto również zwrócić uwagę na treść art. 30d. ust. 1., który mówi, że środki unijne są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach. Zastosowany został przy tym mechanizm ostrożnościowy mówiący, że w przypadku wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub bez zachowania procedur lub pobrania ich w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości podlegają one zwrotowi przez beneficjenta pomocy udzielonej z tych środków wraz z odsetkami. Beneficjent taki zostaje również wykluczony z możliwości ubiegania się o przyznanie środków przez kolejne 3 lata. Mechanizm ten przewiduje zatem możliwość zaliczkowego przekazywania środków do beneficjenta, który zgromadzonymi w ten sposób na wyodrębnionym koncie środkami regulować będzie zaciągnięte w wyniku realizacji projektu czy programu zobowiązania.

Ustawa daje również możliwość Ministrowi Finansów do określenia w drodze rozporządzenia sposobu, warunków i trybu dysponowania środkami.

Rada Ministrów zobligowana została natomiast do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu monitorowania, oceny i raportowania programów lub

projektów, w tym szczegółowy tryb działania podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami lub za programy lub projekty realizowane z tych środków oraz podmiotów dysponujących tymi środkami, uwzględniając w szczególności procedury kontroli tych środków obowiązujące w Unii Europejskiej.

Ustawa w art. 78 zdefiniowała tzw inwestycje wieloletnie. Określone dla nich zasady dotyczą jednak zadań finansowanych lub dofinansowywanych z budżetu państwa. Art. 80 wprowadza również pojęcie programów wieloletnich. Przepisów art. 80 nie stosuje się jednak do wieloletnich programów i projektów realizowanych ze środków unijnych.

Jako podstawowe bariery jakie tworzy ustawa o finansach publicznych dla sprawnego wdrożenia NPR 2007-2013 wskazać należy:

1. Brak jednakowych zasad określonych dla środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i krajowego wkładu publicznego powoduje konieczność stosowania odrębnych procedur i rozdziału ścieżek finansowania. Chociaż dla beneficjenta otrzymane środki nie są praktycznie rozróżnialne, to jednak musi on stosować dodatkowe procedury, które przede wszystkim zwiększają ilość tworzonej dokumentacji.

2. Roczne budżetowanie, nawet gdy w załączniku do ustawy znajdują się wykazy inwestycji i programów wieloletnich, skutkuje brakiem gwarancji zapewnienia ciągłości wstępnie zakładanych strumieni finansowych na programy i inwestycje wieloletnie. W przypadku realizacji NPR, o ile w miarę pewny będzie budżet dotyczący środków pochodzących z funduszy strukturalnych, to wkład krajowych środków publicznych (budżet państwa, budżety samorządów) wymagać będzie corocznego konkurowania z innymi wydatkami budżetowymi. Grozić to może zarówno problemami przy pozyskiwaniu środków, jak już i w trakcie realizacji projektów dla których zabraknie finansowania wkładu własnego. Trudności mogą wynikać również z kontraktowania robót i usług, dla których zapewnienie finansowania ze środków krajowych obejmuje wyłącznie dany rok budżetowy. Trzeba jeszcze zwrócić uwagę że obecnie sztucznie tworzone są mechanizmy, które mają umożliwić samorządom i jednostkom finansów publicznych ubiegającym się o wsparcie przedstawienie deklaracji wieloletniego finansowania wkładu własnego. Od jednostek samorządu terytorialnego wymaga się przedłożenia np. wieloletnich planów inwestycyjnych, których konieczność uchwalenia nie wynika jednak bezpośrednio z ogólnych przepisów. Jednostki, których finanse określa ustawa budżetowa w ogóle nie posiadają tego typu mechanizmów.

3. Przewidziane w ustawie wymagania nadmiernie biurokratyzują procedury, tworząc odrębne ścieżki uzgodnień dla przepływów finansowych (Minister Finansów) i zagadnień merytorycznych (Instytucja Zarządzająca). Komplikuje to i zaciemnia relacje pomiędzy administracją rządową, a innymi podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu programów i projektów.

#### 5.4.4 Wieloletnie budżetowanie i inwestycje

Polski system finansów publicznych bazuje na rocznym okresie planowania dochodów i wydatków. W przypadku analizy systemu wdrażania Planu 7-letniego stanowić to będzie duże ograniczenie. O ile środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych opierać się będą na budżecie zaplanowanym na cały okres, który obejmować będzie NPR, to brak będzie w zasadzie pewności co do ciągłości finansowania zarówno ze środków budżetu państwa, jak i z budżetów samorządów. Obecnie w zakresie aplikowania o środki w ramach NPR 2004-2006 brak jest w zasadzie formalnej podstawy deklaracji przez wnioskodawcę (jednostka finansów publicznych, samorzady itp.) wkładu środków własnych na okres dłuższy niż bieżący rok budżetowy. Jako namiastkę zastosowano np. wymóg przedstawiania przez samorząd uchwalonego wieloletniego planu inwestycyjnego, co jednak nie ma bezpośredniego oparcia w ustawach o samorządzie. Dla zapewnienia sprawnego procesu wdrożenia NPR 2007-2013 dużo efektywniejszym rozwiązaniem od systemu bazującego na rocznym planie dochodów i wydatków byłoby wprowadzenie zasad budżetowania wieloletniego. Na zalety takiego rozwiązania wskazują doświadczenia innych krajów, które wprowadziły już taki system. Należy uwzględnić również fakt, że budżet UE jest planowany na okresy wieloletnie (obecnie 7 lat) i pozostawienie w polskich realiach budżetu jednorocznego będzie prowadzić do ustanawiania programów operacyjnych realizowanych przy wsparciu unijnym jako wieloletnich programów rządowych. Nie można jednak popierać takiego zastępczego rozwiązania, gdyż oznacza ono bardzo sztywną procedurę ustanawiania i zmian w takich programach z uwzględnieniem decyzji parlamentu.

Same regulacje dotyczące programów wieloletnich wymagają stosunkowo niewielkich, ale ważnych zmian w ustawie o finansach publicznych. Winny one dotyczyć trzech kwestii:

- zniesienia ograniczeń co do rodzajów działalności, której może dotyczyć program wieloletni,
- dopuszczenia, by w formie programu wieloletniego finansowane były nie tylko zadania inwestycyjne, ale również wydatki bieżące o charakterze ciągłym (potrzebne np. jako forma gwarancji dla partnerów JST we wspólnych przedsięwzięciach),
- zniesienia w stosunku do wydatków objętych programem wieloletnim zakazu zaciągania zobowiązań obciążających budżet kolejne lata - zakaz ten winien być zastąpiony upoważnieniem do zaciągania takich zobowiązań umożliwiających realizacją programu wieloletniego, które nie powodują płatności wykraczających poza ramy finansowe programu określone przez organ, który program uchwalił.

Celowe byłoby też przyjęcie, iż niektóre rodzaje dotacji dla JST (w tym wszystkie dotacje na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych) mogą być udzielone tylko pod warunkiem, że odpowiedniemu zadaniu nadano status programu wieloletniego. W ostatecznym efekcie powinno to prowadzić do sytuacji, w której z jednej strony w budżecie państwa uchwała się wieloletni program wspierania zadań samorządowych, z drugiej - wspierane z budżetu państwa przedsięwzięcia mają w budżetach JST formę programów wieloletnich, co powinno ułatwić nadzór nad dotowanymi projektami i wzmocnić gwarancje ciągłego finansowania tych zadań.

Konieczne wydaje się, aby uchwalenie programu (programów) wieloletnich obciążających w znaczącym stopniu budżet JST powodowało konieczność uruchomienia procedur podobnych do tych, które obowiązują w przypadku zaciągania zobowiązań (wymóg uzyskania opinii RIO, konieczność przedstawienia wieloletniej prognozy budżetowej).

Należy szczególną uwagę poświęcić inwestycjom wieloletnim poprzez zbudowanie zasad monitorowania i ewaluacji identycznych do obowiązujących dla inwestycji dofinansowywanych z środków UE. Jednolite podejście do inwestycji finansowanych wyłącznie ze środków polskich oraz dofinansowywanych ze wsparcia UE będzie wprowadzeniem jednolitych standardów publicznych w tym obszarze. System monitoringu i ewaluacji powinien być przejrzysty i kwantyfikowalny. Ze względu na brak dobrych polskich doświadczeń w kompleksowym monitorowaniu wydatków publicznych w Polsce, zasady wypracowane dla monitorowania i oceny funduszy UE powinny stopniowo być implementowane w Polsce dla wszystkich wydatków publicznych przeznaczonych na działania rozwojowe i modernizacyjne.

Podobnie do rozwiązań UE, a także wielu krajów europejskich należy zastosować wieloletnie okresy planowania wydatków inwestycyjnych. W przypadku Polski należy rozważyć przyjęcie 7 letniego okresu programowania dopuszczającego 2-letni okres dodatkowy na finalizację zadań i realizację płatności związanych z inwestycją. Byłoby to pełne dostosowanie się do systemu planowania i wykorzystania środków strukturalnych i funduszu spójności UE i wtedy konsekwentnie należałoby dostosować się do rytmu programowania funduszy strukturalnych. Propozycja taka jest optymalna z punktu widzenia synchronizacji programowania polskich środków publicznych na inwestycje ze środkami UE. Alternatywą może być budżet 3-4 letni.

Projektowanie wieloletnich wydatków inwestycyjnych wymaga wprowadzenia procedur określających:

- sposób ustalania celów i limitów wydatków na inwestycje wieloletnie,
- informowanie potencjalnych podmiotów uprawnionych o możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji wieloletnich,
- zasady programowania wieloletnich planów wydatków inwestycyjnych,
- nabór i oceny wniosków przez odpowiednich dysponentów,
- system monitorowania przebiegu realizacji zadania inwestycyjnego,
- sposób rozliczania inwestycji i odbioru końcowego.

Ważnym nowym elementem powinno być zapisanie, że koordynator wieloletnich wydatków inwestycyjnych jest zobligowany do niezależnego weryfikowania przedstawionych mu dokumentów dotyczących wnioskowanego projektu pod kątem ich wiarygodności. Nie można wykluczyć, że pod naciskiem bezpośrednio zainteresowanych będą powstawały również mało rzetelne studia wykonalności przygotowywane przede wszystkim dla udowodnienia konkretnej tezy. Procedura weryfikacji przed przystąpieniem do finansowania zadania inwestycyjnego powinna być szczególnie przestrzegana i w tym celu administracja powinna korzystać z pomocy niezależnych profesjonalnych konsultantów lub firm specjalistycznych. Zastosowanie w pełni profesjonalnej weryfikacji studium wykonalności przed przystąpieniem do finansowania zadania powinno wyeliminować zadania, które nie znajdują faktycznego i mierzalnego uzasadnienia ich realizacji (np. nowe szkoły, dla których za kilka lat nie będzie uczniów, budowa kolejnych placówek służby zdrowia, pomimo nadwyżki świadczonych usług medycznych itd.) oraz musi minimalizować ryzyko przekroczenia kosztów zadania i nie zrealizowania go w okresie planowania wydatków plus 2 lata.

## 5.5 Ocena klarowności i poprawności podziału kompetencji wdrażania oraz poziomu kwalifikacji pracowników zaangażowanych we wdrażanie NPR 2007-2013

### 5.5.1 Podział kompetencji

Przy dość ogólnym opisie struktur organizacyjnych i ich kompetencji na poziomie NPR można założyć, że jak na razie występuje dość klarowny podział kompetencji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi we wdrażanie NPR 2007-2013. Zdobyte doświadczenia, zaczynając od pierwszego Programu Wsparcia (w ramach ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego) poprzez programy pomocowe, NPR 2004-2006 i zasady wdrażania określone w ustawie o NPR można stwierdzić, że praktyczne doświadczenia skutkują zarówno zrozumieniem roli poszczególnych instytucji jak i pozwalają na doskonalenie ich działania. Owszem już dzisiaj wskazać można na brak klarownych zasad koordynacji całości NPR i relacji pomiędzy ministrami sektorowymi, a ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, co rodzić może pewne konflikty pomiędzy realizacją skoordynowanej i jednej polityki rozwoju a prowadzeniem indywidualnych polityk sektorowych. Kolejny obszar sporu może powstać na kierunku minister ds. rozwoju regionalnego i administracja rządowa, a samorządy. Jak na razie nie rozstrzygnięto również roli wojewodów w budowanym systemie na okres lat 2007-2013. Nie jest to jednak wszystko wynikiem

nieczytelności opisu podanego we wstępnym projekcie NPR, ale brakiem jeszcze ostatecznych rozstrzygnięć w tym zakresie. Istotne jest szczegółowe opisanie zasad współpracy, zdefiniowanie linii demarkacyjnej w zakresie kompetencji i podejmowania decyzji. O ile same zasady dotyczące funkcjonowania poszczególnych programów będą ostatecznie rozstrzygane przy ich ostatecznym formułowaniu, to jednak na poziomie NPR wskazane jest zdefiniowanie wzajemnych relacji i roli jaką odgrywać będą poszczególne instytucje zarządzające programem oraz całym NPR.

### 5.5.2 Zasoby ludzkie

System wdrażania NPR 2004-2006 bazuje na wiodącej roli Ministra Gospodarki i Pracy, który jako minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przejął na siebie ciężar obowiązków zarówno w obszarze programowania, koordynacji, monitorowania jak i ewaluacji procesu implementacji. W efekcie na przestrzeni ostatnich kilku lat w Ministerstwie Gospodarki powstała zupełnie nowa jego część, która zajmuje się tą tematyką i jest to na ogół grupa nowych i młodych pracowników, którzy odbiegają od stereotypu urzędnika Ministerstwa Gospodarki zajmującego się poszczególnymi branżami (górnictwo, energetyka, przemysł stoczniowy, etc.). Różnica wynika nie tylko z wieku, ale również polega na innej mentalności oraz sposobie myślenia i działania, a dużym atutem tych pracowników jest także dobra znajomość języków obcych. Aktywności Ministra Gospodarki i Pracy można przeciwstawić pasywność i zachowawcze podejście Ministerstwa Finansów, które nie nadąża za rozwojem sytuacji z przygotowywaniem propozycji koniecznych zmian zarówno w systemie finansów publicznych jak i w ich decentralizacji oraz wprowadzeniem wieloletniego programowania budżetowego. Ogólnym problemem administracji jest też niechęć do podejmowania szybkich i ryzykownych decyzji, szczególnie w obszarach nieprecyzyjnie zdefiniowanych przepisami prawa. Brakuje też wyprzedzających działań zapobiegających powstawaniu problemów, a przede wszystkim czynności administracyjne skupiają się na rozwiązywaniu zauważonych lub zgłaszanych przez innych trudności lub wyłącznie na egzekwowaniu standardowych procedur. Działaniom w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, programowania rozwoju kraju oraz wdrażania NPR towarzyszy jak na razie niedoczas i pośpiech. Brakuje czasu na przeanalizowanie wszystkich możliwych wariantów, wyprzedzające stwierdzanie błędów (jeszcze na podstawie teorii, a nie w wyniku praktycznego wdrożenia), ich usunięcie, wykorzystywanie pilotażowych wdrożeń co w sumie skutkowałoby stosowaniem rozwiązań wynikających z wyboru najbardziej optymalnego.

Pozycja Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego nie jest też na tyle mocna, aby wymusić przygotowywanie oraz szybkie wprowadzenie koniecznych zmian w zakresie kofinansowania środków unijnych, zapewnienia płynności realizacji

programów, koordynacji i zagwarantowania ścisłej współpracy zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Również obecna pozycja Ministra Gospodarki i Pracy odpowiedzialnego za politykę gospodarczą Rządu, reformę finansów publicznych, restrukturyzację górnictwa, energetyki i innych dużych sektorów gospodarki (stocznie, FSO na Żeraniu, itp.) powoduje dekoncentrację zaangażowania i czasu na działania daleko odbiegające od wdrażania programów wykorzystania wsparcia unijnego.

Bardzo trudno dzisiaj ocenić jak będzie działał system monitorowania czy system przesuwania środków między działaniami i priorytetami, gdyż jesteśmy dopiero we wstępnej fazie realizacji programów. Już teraz widać natomiast problemy na poziomie selekcji projektów, gdzie komitety sterujące są nadmiernie upolitycznione i podejmują decyzje wynikające raczej z uwarunkowań politycznych niż w oparciu o opinie paneli niezależnych ekspertów i stosowanie obiektywnych kryteriów. Już teraz należy dążyć do profesjonalizacji działań paneli ekspertów, gdyż często to sami eksperci są zagubieni w grze politycznej prowadzonej wokół podziału pieniędzy na beneficjentów, a chociaż dysponują wiedzą techniczną, to niekoniecznie znane są im procedury dotyczące zasad współfinansowania projektów ze środków UE, założenia programów operacyjnych, strategii rozwoju czy też zasady analizy ocen finansowych i ekonomicznych. Dodatkowo jeszcze, wprowadzony system wdrożenia jest dość skomplikowany i dotyczy środków rozwojowych, które nie mają precedensu w powojennej historii Polski, a już na pewno w historii po zmianie systemu polityczno – gospodarczego w 1989 roku. Potrzeba jest czasu, aby wszyscy uczestnicy tego systemu dobrze poznali swoje role i nauczyli się je skutecznie wypełniać. Konieczna jest też obserwacja funkcjonowania systemu i dokonywanie szybkich korekt tam gdzie powoduje on wypaczenia i nadużycia ze strony różnych grup interesu. Potrzebuje ten system również wprowadzania rozwiązań odpornych na partykularyzmy polityczne i zadziałania mechanizmów zapewniających, że realizacja programów operacyjnych i dużych projektów infrastrukturalnych z funduszu spójności przełoży się na efekt synergiczny w skali całego kraju i przyniesie oczekiwane efekty gospodarcze.

Trudno jest zatem w sposób jednoznaczny dokonać oceny jakości kadr odpowiedzialnych za wdrożenie NPR. Należy jednak wskazać ciągle doskonalenie i szkolenie oraz zdobywanie praktycznych doświadczeń, co z czasem będzie udoskonalać system. Należy jednak wskazać potrzebę eliminowania działań negatywnych, takich jak niechęć do podejmowania decyzji, ich zbiurokratyzowanie, tworzenie zbędnej korespondencji, brak współdziałania zarówno w zakresie struktur poziomych jak i pionowych. Konieczne wydaje się wykształcenie świadomości o tym, że wszystkie jednostki organizacyjne łącznie z beneficjentami realizują wspólny cel i dążą do jak najskuteczniejszego osiągnięcia celów określonych przez NPR. Widoczne jest to szczególnie w systemie weryfikacji i kontroli dokumentów, które to działania nie tyle mają na celu pomoc w urzeczywistnieniu założonych efektów

projektów, priorytetów czy programów, ale przede wszystkim ukierunkowane są na wykrycie nieprawidłowości. Kontrola w takim rozumieniu tworzy zatem barierę pomiędzy kontrolowanym (który ma tendencję do ukrywania informacji) i kontrolującym (który stawia sobie za cel znalezienie nieprawidłowości, nawet gdy faktycznie ich nie ma) zamiast wspólnie rozwiązywać problem doskonalenia systemu i zapobiegać na przyszłość problemom. Dużo skuteczniejsze będzie zapobieganie potencjalnym zagrożeniom i pomoc udzielana z dużym wyprzedzeniem niż wskazywanie *post factum* wykrytych nieprawidłowości.

Trzeba też wskazać na obecne braki kadrowe w istniejących już instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie NPR 2004-2006. Brakuje standaryzacji w zakresie realizowanych obowiązków. W celu zagwarantowania właściwej jakości należy określić standardy liczby obowiązków, za które odpowiadać będzie konkretna osoba (liczba projektów, wartość projektów), tak aby zbyt duża ich ilość nie powodowała ograniczania jakości wykonywanych czynności. Nie można bowiem dopuścić, aby jeden pracownik odpowiadał za kontrolę kilkudziesięciu projektów, a na wykonanie swoich obowiązków miał bardzo ograniczony i nierealny czas. Problemem jest również cykliczność i kumulacja obowiązków (nabór i ocena projektów, weryfikacja wniosków o płatność, sprawozdania itp.), co skutkuje nierównomiernym obciążeniem obowiązkami.

## 5.6 Ocena udziału w procesie programowania i wdrażania partnerów społecznych (w szczególności organizacji zajmujących się ochroną środowiska oraz problematyka równości szans)

Zasady udziału partnerów społecznych w procesie programowania i wdrażania wynikają z zasad zarówno opisanych w ustawie o NPR, jak i przepisach unijnych. Społeczny udział w pracach nad przygotowaniem NPR 2007-2013 jest dużo większy niż to miało miejsce przy pracach nad NPR 2004-2006. Wynika to z dysponowaniem dużo większą ilością czasu na opracowanie dokumentu, a tym samym możliwości dużo szerszego uspołecznienia tego procesu. Z ogólnych zasad wynika również konieczność uwzględnienia zarówno polityki ochrony środowiska i dokonania stosownej oceny oddziaływania NPR na środowisko. Jak na razie przede wszystkim brakuje precyzyjnych zasad określania sposobu wyboru partnerów społecznych do udziału w pracach gremiów odpowiedzialnych za niektóre procedury wdrażania programów. Dotyczy to zarówno możliwości uczestniczenia w pracach nad programami operacyjnym, jak później udziału partnerów społecznych w pracach komitetów sterujących i monitorujących. Również brak jest takich zasad dla udziału w pracach zespołów ekspertów dokonujących oceny merytorycznej projektów aplikujących o wsparcie. Wskazane jest zatem w dalszych pracach nad projektem

NPR szczegółowo uwzględnić ten aspekt i opisać rolę partnerów społecznych i zasady ich udziału we wdrażaniu Planu.

## 5.7 Ocena przejrzystości proponowanych procedur wyboru projektów

Przyjęte rozwiązania wyboru projektów w zasadzie bazuje na zasadach przyjętych dla NPR 2004-2006. Ostatecznej oceny projektu dokonuje instytucja zarządzająca programem lub powołany przy niej Komitet Sterujący. Beneficjent przygotowuje projekt i składa go we właściwej komórce organizacyjnej. Projekt jest sprawdzany następnie pod kątem formalnym i merytorycznym. W ocenie merytorycznej uczestniczyć może zespół ekspertów. Lista rankingowa projektów przedkładana jest do rozpatrzenia przez Komitet Sterujący, który ją zatwierdza. Na podstawie oceny merytorycznej instytucja zarządzająca dokonuje wyboru najlepszych projektów z listy projektów zaproponowanych przez ekspertów.

Przede wszystkim za kluczowe dla wyboru projektów należy wskazać czytelne, wymierne i obiektywne kryteria oceny projektów, które umożliwią wybór tych, które w sposób najlepszy realizować będą założone cele programu i NPR. Doświadczenia związane z NPR 2004-2006 wskazują, szczególnie w zakresie ZPORR na duży subiektywizm podejmowanych w tym zakresie decyzji.

Konieczne wydaje się również wprowadzenie kategoryzacji projektów ze względu na ich wartość (np. duże projekty – powyżej 2 mln Euro, średnie projekty 100 tys. do 2 mln Euro i małe projekty do 100 tys. Euro) oraz uwzględnienie takiego podziału w dokumentach programowych oraz zasadach aplikowania o środki. Rozwiązanie to zapobiegać będzie rozprasaniu środków i realizacji dużej liczby projektów niekoniecznie ze sobą skoordynowanych.

Jako złe doświadczenie początkowego okresu realizacji NPR 2004-2013 wskazać można dużą liczbę projektów aplikujących o środki, które nie uzyskały dofinansowania. Przygotowanie dla nich wniosków aplikacyjnych związane było z poniesieniem znaczących kosztów. Owszem stanowiło to pewne doświadczenie dla beneficjenta, który w kolejnych naborach może doskonalić swój projekt. Jednak, szczególnie w przypadku jednostek finansów publicznych, były to w zasadzie nieuzasadnione i zbędne wydatki środków publicznych. Wydaje się zatem celowy system preselekcji projektów, który ograniczałby ponoszone koszty do minimum. Dla wstępnie zaakceptowanych projektów można byłoby rozbudowywać dokumentację (studium wykonalności, dokumentacja projektowa, pozyskania prawa do dysponowania gruntem itp.), chociaż jednocześnie wstępna decyzja nie powinna jeszcze gwarantować ostatecznego pozyskania środków. Rozwiązanie takie eliminowałoby uzyskanie rozstrzygnięcia, przynajmniej dla niektórych z projektów, że nie kwalifikują się one do wsparcia, na dużo wcześniejszym etapie przygotowania projektu do realizacji, a tym samym ograniczałoby zbędne straty.

## **6 Ocena efektywności proponowanych rozwiązań systemowych w zakresie przepływów finansowych**

### **6.1 Proponowany system współfinansowania i prefinansowania projektów unijnych**

Wstępny projekt NPR 2007-2013 w sposób bardzo ogólny określa mechanizm przepływów finansowych. Niewątpliwie jednak będą one uszczegółowiane. Wskazuje się przede wszystkim na potrzebę nowych rozwiązań w systemie finansów publicznych. Konieczne modyfikacje w tym zakresie dotyczą w szczególności: poprawy płynności i minimalizacji potrzeb kredytowych budżetu oraz racjonalizacji wydatków jednostek sektora finansów publicznych. Postulat ten jest bardzo istotny z tego względu, że dotychczasowe doświadczenia z wdrażania NPR 2004-2013 wskazują na duże problemy w tym zakresie.

Ze względu na przepisy finansów publicznych tryb refundacji poniesionych już nakładów nie może być zastosowany dla jednostek finansowanych z budżetu państwa. Jednostki te nie mają bowiem formalnych możliwości samodzielnego pozyskania środków na wcześniejsze prefinansowanie wydatków, które następnie zostaną zrefundowane. W planie ich wydatków budżetowych mogą się znaleźć tylko środki na pokrycie własnego wkładu finansowego. Ponadto środki na prefinansowanie w ogóle nie mogą być ujęte w budżecie państwa, gdyż w takim mechanizmie refundowane wydatki nie są traktowane jako wydatki budżetu państwa. W obecnym stanie prawnym nie można więc założyć, że w budżecie państwa tworzona jest odrębna pula środków (rezerwa) przeznaczona na prefinansowanie zadań realizowanych z finansową pomocą UE. Oznacza to, że państwowa jednostka budżetowa nie ma możliwości dokonania wydatków, które mogłyby stanowić podstawę do wystąpienia o refundację środków z budżetu UE. Za czysto teoretyczną możliwość należy bowiem uznać dzielenie wszystkich faktur na dwie części, z których jedna, odpowiadająca finansowaniu ze środków własnych, opłacana jest jako wydatek z budżetu państwa, a druga, odpowiadająca refundowanej części wydatków.

Rozwiązanie to powoduje duże trudności już teraz. Założono bowiem, że funkcjonują obok siebie dwa odrębne podsystemy finansowania wydatków ze środków krajowych – jeden związany z pokrywaniem wydatków odpowiadających procentowemu udziałowi funduszy strukturalnych określonego na poziomie projektów (zwany prefinansowaniem wydatków refundowanych następnie z funduszy strukturalnych) oraz drugi związany z pokrywaniem wydatków przeznaczonych na współfinansowanie czyli pokrywaniem tej części wydatków, które należy dołożyć dodatkowo do środków UE. Rozwiązanie to zawiera poważne błędy konstrukcyjne, które obecnie uniemożliwiają sprawną i efektywną realizację projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy

strukturalnych<sup>20</sup>. Dla obu podsystemów określono bowiem odrębne procedury związane z dostępem do środków i zasadami rozliczeń, a każde ze źródeł finansowania krajowego obudowane jest siecią dodatkowych procedur. Powoduje to, że uzyskanie środków krajowych, niezbędne dla uruchomienia projektów, odbywa się według skomplikowanych i czasochłonnych reguł, co nieuchronnie prowadzi do opóźnień. Dzięki takim rozwiązaniom zbudowano bardzo długi i wymagający bardzo wielu czynności administracyjnych proces finansowania projektów, a realizacja niektórych projektów w ogóle nie może się rozpocząć, ponieważ okres oczekiwania na przekazanie środków się przedłuża. Dochodzi też do takich sytuacji, w których prefinansowanie jest zapewnione, brakuje natomiast środków na współfinansowanie (lub odwrotnie), co powoduje, że poszczególne instytucje – zgodnie z przyjętymi w polskiej administracji zasadami - nie rozpoczynają organizowania przetargów.

Konieczne jest zatem zapewnienie takich mechanizmów, które pozwolą na jednakowe traktowanie środków przekazywanych beneficjentowi, a rozróżnienie na pomoc krajową i pochodząca z funduszy strukturalnych powinno następować na jak najwyższym szczeblu instytucji odpowiedzialnych za przepływy finansowe, a najlepiej gdyby był to poziom Ministra Finansów.

## 6.2 Proponowany proces refundacji środków

Zgodnie z regulacjami funduszy strukturalnych wydatki beneficjentów programów operacyjnych zasadniczo mogą być pokrywane z dwóch rodzajów środków:

- środków krajowych (środki własne beneficjenta (w tym pożyczone przez niego) lub też przekazane beneficjentowi przez budżet państwa lub inne źródła publiczne
- bezpośrednio w całości lub części z przekazywanej krajom członkowskim zaliczki na poczet płatności z tytułu refundacji wydatków funduszy strukturalnych, do ustalonej w Programie operacyjnym i jego uzupełnieniu wysokości.

Po dokonaniu wydatku kwalifikowalnego całość wydatkowanej sumy jest certyfikowana Komisji Europejskiej (przez tzw. instytucję certyfikującą) i stanowi podstawę do ubiegania się o przekazanie następnej transzy środków w postaci płatności okresowej. Wysokość płatności okresowej jest określana na podstawie wartości dokonanych wydatków kwalifikowalnych oraz procentowego udziału funduszy strukturalnych w realizacji danego działania, którego dotyczy wniosek,

W Polsce, dla okresu lat 2004-2006 został zaproponowany system pokrywania wydatków beneficjentów wyłącznie ze źródeł krajowych, a następnie refundacji tych wydatków początkowo z zaliczki, a potem kwot otrzymywanych w ramach płatności okresowych. W systemie tym wysokość posiadanych środków na rachunkach Instytucji Płatniczej nigdy nie będzie wyższa niż pierwotna wysokość zaliczki. Należy

---

<sup>20</sup> Notatka na temat zagrożenia utraty przez Polskę środków funduszy strukturalnych, MGiP, marzec 2005 r

przy tym zauważyć, że w ramach tego systemu nie można otrzymać z KE płatności końcowej w wysokości 5% wartości wydatków kwalifikowalnych, ponieważ nigdy nie będzie można certyfikować Komisji Europejskiej sumy większej niż suma dofinansowania wypłaconego z posiadanych środków UE oraz towarzyszącego mu współfinansowania krajowego.

W przypadku jednostek, które nie są finansowane z budżetu państwa ujmuje ona w swoim planie finansowym pełne koszty realizowanego zadania, łącznie z kosztami podlegającymi refundacji. Samodzielnie zapewnia środki na prefinansowanie refundowanych wydatków, a po dokonaniu z posiadanych środków wszystkich wydatków związanych z realizacją projektu występuje o refundację należnej części wydatków. Po otrzymaniu refundacji zalicza otrzymane środki do swych dochodów, jako szczególny rodzaj dotacji. Eliminacja zaliczkowego przekazywania dotacji na realizację projektu nie powoduje w tym przypadku istotnej trudności dla beneficjenta, chociaż zwiększa koszt realizacji projektu (np., koszt obsługi bankowej zaciągniętego kredytu). Dużo większym zagrożeniem jest natomiast brak płynności przekazywanych środków i występujące opóźnienia. Oczywiście największym zagrożeniem będzie brak akceptacji wniosku przez instytucję weryfikującą ten wniosek i akceptującej płatność. Tak późne wykrycie nieprawidłowości skutkować może poważnymi trudnościami finansowymi dla beneficjenta, tym większymi im większy jest udział środków pochodzących z funduszu strukturalnego. Konieczny jest zatem skuteczny system monitorowania i kontroli, który na bieżąco (procedura wyłonienia wykonawcy, zawarcie umów, realizacja projektu itd.) będzie weryfikował poprawność wdrażania dofinansowywanych projektów i eliminował potencjalne zagrożenia dużo wcześniej przed powstaniem zobowiązań finansowych.

Ze względu zarówno na problemy związane z prefinansowaniem jak i refundacją wydatków ponoszonych w ramach realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych uznać należy za konieczne do zmodyfikowania przyjęte dla okresu 2004-2006 mechanizmy przepływów finansowych. Zmiany dotyczyć powinny m.in.: zmniejszenia liczby i sprecyzowania procedur ubiegania się i rozliczania środków krajowych i pochodzących z zaliczki, zwiększenia szybkości i sprawności w rozpatrywaniu wniosków i uzgadnianiu ograniczonych do minimum dokumentów, zwiększenia szybkości dostępu do środków krajowych i UE. Środki UE pochodzących z zaliczki oraz płatności okresowych włączone powinny zostać do budżetu państwa, a ich wydatkowanie i rozliczanie powinno następować na zasadach przewidzianych na realizację przedsięwzięć rozwojowych. Konieczna jest również rezygnacja z oddzielnego traktowania środków na tzw. prefinansowanie oraz współfinansowania. Powinno nastąpić również przejście, przynajmniej w odniesieniu do programów operacyjnych współfinansowanych ze środków strukturalnych, na wieloletni system rozliczeń

wydatków rozwojowych. celowa jest też rezygnacja z rozliczania dofinansowania UE na poziomie poszczególnych projektów.

## 7 Wnioski i rekomendacje

1. Wstępny Projekt NPR przedstawia jak na razie jedynie ogólny zarys proponowanych rozwiązań i podstawowe założenia. Widoczna jest logiczna kontynuacja przyjętych rozwiązań dla okresu NPR 2004-2007, przy jednoczesnym uwzględnianiu zdobytych już doświadczeń i wniosków, co wpływa na pozytywną ewolucję w stosunku do pierwszych rozwiązań przyjętych dla NPR 2004-2006. Ewolucja ta jest niezbędna, gdyż widoczna jest już obecnie niedrożność dotychczasowych rozwiązań, która przy zwiększonej skali NPR 2007-2013 (zarówno czasowej jak i finansowej) może stać się przyczyną niepowodzenia.

2. Według projektów rozporządzeń UE określających zasady dla funduszy strukturalnych, w nowym okresie budżetowania brak jest zapisów o konieczności przygotowania przez kraj członkowski NPR, mowa jest o dokumentach programowych formułowanych dla poszczególnych polityk UE (NSRO, NPS). Potrzeba opracowania NPR jako ogólnego dokumentu programowego wydaje się jednak celowa. Po pierwsze wynika to z przepisów krajowych (ustawa o NPR). Bardziej istotne jest jednak to, że dokument ten może zostać wykorzystany jako mechanizm koordynacji poszczególnych polityk sektorowych i regionalnych realizowanych zarówno w oparciu o środki UE, jak i finansowanych wyłącznie ze środków krajowych.

3. W istniejącym dokumencie wstępnego projektu NPR 2007-2013 brak jest analizy rozwiązań systemowych dla okresu programowania 2004-2006 oraz wniosków na kolejne lata wynikających ze zdobytych doświadczeń. Wydaje się to oczywiste, gdyż prace nad nim rozpoczęto dość wcześnie i jak na razie brak jest kompleksowych ocen systemu wdrażania NPR 2004-2006. Nie mniej jednak ostateczna wersja dokumentu koniecznie powinna zawierać ten element.

4. Przede wszystkim zwrócić uwagę należy na uwidaczniające się już dziś problemy dotyczące słabego przygotowania instytucji wdrażających, beneficjentów, złe rozumienie przepisów i zasad wdrażania pomocy pochodzącej ze środków funduszy strukturalnych. brakuje też praktycznych doświadczeń, a przepisy krajowe są niespójne z przepisami UE (przykładem tego może być odrzucenie prawie wszystkich wniosków złożonych w ramach Funduszu Spójności ze względu na odmienne rozumienie zasad oceny oddziaływania projektów na środowisko).

5. Duży chaos informacyjny powinien zostać wyeliminowany poprzez skuteczny system szkoleń, wykorzystanie mediów do przekazywania obiektywnej i dobrej informacji dotyczącej zarówno samych projektów jak i mechanizmów obowiązujących przy pozyskiwaniu, wydatkowaniu i rozliczaniu środków. Powinien też zostać zapewniony skuteczny przepływ informacji pomiędzy instytucjami biorącymi udział we wdrażaniu NPR, który w sposób jednoznaczny i uporządkowany będzie usprawniał i przyspieszał prawidłowe podejmowanie decyzji i pomoc przy realizacji poszczególnych projektów.

6. Występują też już obecnie trudności z zapewnieniem sprawnego systemu przepływów finansowych. Nadmiernie rozbudowany system dostępu do środków krajowych i dodatkowo odrębne rozwiązania zastosowane dla środków unijnych stworzyły bardzo długi i wymagający wielu czynności administracyjnych proces finansowania projektów, co w niektórych wręcz przypadkach blokuje rozpoczęcie procedur związanych z realizacją projektów. Funkcjonują obok siebie dwa odrębne podsystemy finansowania wydatków ze środków krajowych – jeden to pokrywanie wydatków odpowiadających udziałowi funduszy strukturalnych (prefinansowanie wydatków refundowanych z funduszy strukturalnych) drugi to pokrywanie wydatków przeznaczonych na współfinansowanie.

7. Konieczne jest rozdzielenie funkcji instytucji płatniczej i certyfikującej płatności. Zachowany powinien być przy tym czytelny podział kompetencji i odpowiedzialności, tak aby nie spowodować powstania kilku jednostek decyzyjnych w tych samych obszarach działań.

8. Uwidaczniają się też problemy związane z systemem wdrażania ZPORR. Wpływa na to słabość układów politycznych władz samorządowych, niestabilność polityki rozwojowej, brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Problemem są również zmiany polityczne w strukturach administracji co wpływa na pracę i skład jednostek i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie NPR. Widoczne są również konflikty pomiędzy wojewodą a zarządem województwa oraz nieuzasadnione tendencje do kreowania przez wojewodów polityki regionalnej

9. Zwrócić uwagę należy również na słabą współpracę regionów z partnerami samorządowymi, podmiotami gospodarczymi, środowiskiem biznesu, organizacjami pozarządowymi, instytucjami akademickimi, samorządowymi organizacjami zawodowymi i gospodarczymi przy kreowaniu polityki regionalnej. Dokumenty programowe są też raczej jedynie zbiorem projektów, a nie urzeczywistnieniem ukierunkowanych na przyszłość działań strategicznych.

10. Wstępny projekt NPR 2007-2013 zakłada wdrażanie programów wielofunduszowych. Brak jest jak na razie ostatecznego rozstrzygnięcia co do możliwości realizacji programów wielofunduszowych, a proponowane przez KE rozwiązania na okres 2007-2013 planują system jednofunduszowy. Konieczne jest zatem wskazanie NPR rozwiązań alternatywnych dla takiego wariantu. Nie powinno to jednak odbywać się poprzez prosty podział przyjętej liczby programów na komponenty wynikające ze źródeł finansowania gdyż skutkiem będzie nadmierne rozbudowywania struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za wdrażanie i doprowadzenie do braku możliwości jakiegokolwiek koordynacji na szczeblu krajowym.

11. W przypadku RPO zastosowanie programów jednofunduszowych i jednoczesnego wdrażania zarówno środków EFRR i EFS ze szczebla regionalnego zaowocuje utworzeniem zamiast 16 aż 32 regionalnych programów operacyjnych. Warto zatem w tym przypadku wskazać jako alternatywę 16 RPO opartych na EFRR, a utworzenie jednego krajowego programu operacyjnego w ramach środków EFS, który na szczeblu regionów mógłby być realizowany przez instytucję wdrażającą (wydzielona jednostka urzędu marszałkowskiego) pozyskującą środki w formie grantu globalnego.

12. Poruszając problem środków EFS zwrócić należy uwagę na duże trudności, które już teraz występują zarówno w programowaniu, jak i wdrażaniu programów (priorytet 2 ZPORR, SPO RZL). Brak jest bowiem doświadczeń w realizacji tego typu działań w tak dużej skali i wypracowania czytelnych mechanizmów transponowania realizowanych zadań na osiągnięcie planowanych efektów oddziaływania i rezultatu. Sam efekt realizacji projektów w postaci wydatkowania środków nie może być w tym przypadku satysfakcjonujący. W przypadku ZPORR i priorytetu 2 dla okresu lat 2004-2006 nie został zapewniony jednolity system wdrażania na poziomie regionów. W większości zadania realizują wojewódzkie urzędy pracy, jednak w 4 regionach odpowiedzialne za wdrożenie są urzędy marszałkowskie.

13. System wdrażania nowego NPR powinien w maksymalnym stopniu zredukować liczbę szczebli decyzyjnych, uprościć zasady i zapewnić ich większą czytelność i zrozumiałość. Procedury i rozwiązania powinny być w pełni ujednolicone w ramach całości systemu. Musi też zostać zagwarantowana duża elastyczność działania (Plan dotyczy okresu 7 lat, a w zasadzie 9-ciu) i możliwość wprowadzenia korekt na skutek zmieniających się warunków i okoliczności.

14. Zapewniona powinna zostać szeroka i łatwo dostępna informacja. Dla przesyłania i gromadzenia informacji w ramach systemu wdrażania NPR niezbędne jest wykorzystanie elektronicznych nośników informacji. Błędy jakie powstały podczas budowy systemu SIMIK powinny zostać jak najszybciej wyeliminowane, a w

kolejnym okresie programowania musi funkcjonować skuteczny, prosty w obsłudze i łączący wszystkie podmioty biorące udział we wdrożeniu system informatyczny.

15. Zaplanowany dla NPR 2007-2013 system wdrażania sektorowych programów operacyjnych jest analogiczny do rozwiązań okresu 2004-2006, brak jest ja na razie widocznych zagrożeń i przede wszystkim konieczne doskonalenie systemu i procedur. Dla SPO, które kontynuować będą cele i priorytety programów z okresu 2004-2006, kolejny okres planistyczny będzie kontynuacją zdobytych już doświadczeń organizacyjnych. W przypadku budowania dla nowych SPO nowych rozwiązań i struktur instytucjonalnych, bezwzględnie konieczne jest wykorzystanie doświadczeń innych jednostek i programów, tak aby nie tworzyć tego systemu zupełnie od podstaw

16. Przyjęta struktura programów sektorowych utrwala koncepcję sektorowego prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Bezpośrednio nie odzwierciedla natomiast ogólnych celów wyznaczonych w NPR. Zastrzeżenie budzi zaproponowana bardzo duża liczba programów sektorowych, która przy zapewnieniu warunku programów jednofunduszowych jeszcze ulegnie zwiększeniu. Nowy system wdrażania przy obecnie proponowanym kształcie podziału na programy wymagać będzie znaczącego zwiększenia liczby instytucji odpowiedzialnych. Zaproponowane „rozproszenie” utrudni koordynację działań w ramach NPR i prowadzenie spójnej polityki rozwoju kraju.

17. Proponowana jest decentralizacja wdrażania regionalnych programów operacyjnych poprzez zastąpienie jednego zintegrowanego programu (ZPORR) 16 Regionalnymi Programami Operacyjnymi za które odpowiadać będą samorządy województw. Rozwiązanie to jest jak najbardziej wskazane. Jak na razie szczegółowe propozycje rozwiązań są rozważane wariantowo. Konieczne są precyzyjne dalsze analizy prawne, jednak rekomendowany już dziś może być wariant całkowitego powierzenia kompetencji i odpowiedzialności za rozwój regionalny samorządom wojewódzkim. Szczegółowej analizie poddana powinna być celowość realizacji programu 17-tego – spójność i konkurencyjność regionów, który zastąpiony mógłby być właściwą alokacją środków pomiędzy RPO i wpisaniem szczegółowych celów wynikających z polityki interregionalnej. Przy utrzymaniu roli ministra ds. rozwoju regionalnego jako koordynatora RPO, w zasadzie kolejny program i kolejne struktury odpowiedzialne za jego wdrażanie wydają się zbędne.

18. Nie jest problemem ustawowa i konstytucyjna niezależność samorządów, gdyż. wzajemne relacje mogą być budowane na zasadzie powierzenia samorządom lokalnym przez samorząd wojewódzki zadań z zakresu rozwoju regionu na podstawie umowy. Umożliwiać to będzie zarówno przekazywanie środków, jak i

kontrolę realizacji powierzonych zadań. Trudnością jest w takim rozwiązaniu łączenie dla zadań własnych samorządu województwa funkcji Instytucji Zarządzającej i beneficjenta.

19. Jak najszybciej powinien zostać formalnie rozwiązany problem przekazywania przez samorządy środków datacji dla podmiotów gospodarczych. Istniejące przepisy są bowiem niewystarczające i nieprecyzyjne, co utrudnia realizację programów wspierających MŚP.

20. W nowym systemie zarządzania RPO do rozstrzygnięcia pozostaje zakres zadań wojewody. Może on (ale nie musi) pośredniczyć w przekazywaniu środków pomiędzy Ministrem Finansów, a samorządem województwa, może realizować zadanie monitorowania i kontroli RPO

21. Nowe rozwiązanie systemu wdrażania NPR wymaga zmian przepisów, przede wszystkim ustawy o NPR (uwzględniającej nowe rozwiązania zaproponowane przez Komisję Europejską np. NSRO), ustawy o samorządzie województwa, ustawy o administracji rządowej w terenie. Celowe jest również rozważenie uchwalenia odrębnej ustawy określającej zasady realizacji polityki rozwoju regionalnego.

22. Konieczne jest określenie procedur koordynacji planowania i realizacji SPO w ramach relacji polityka państwa – polityka sektorowa, jak również zbudowanie jasnych mechanizmów współpracy rząd – samorząd, zarówno w obszarze polityki regionalnej, jak i polityk sektorowych / horyzontalnych.

23. Pilnego rozwiązania wymaga zmiana zasad i procedur związanych z przepływami finansowymi, prefinansowaniem, koofinansowaniem i refundacją wydatków związanych z realizacją projektów.

24. Stworzenia przejrzystych zasad współpracy wymagają relacje pomiędzy podmiotami decyzyjnymi, komitetami (monitorujące, sterujące), ekspertami dokonującymi ocen (panele ekspertów). Powinny zostać ustanowione jasne zasady powoływania członków tych gremiów, podejmowania przez nich decyzji, podstaw działania itp. Rozważenia wymaga nadanie większych kompetencji Komitetom Sterującym, które mogłyby nie tyle odpowiadać za opiniowanie, co podejmować kolegiałna decyzje o wyborze projektów do realizacji.

25. Priorytetem powinno być tworzenie profesjonalnych rozwiązań, ograniczanie biurokracji i zbędnych procedur, dublowania ośrodków podejmowania decyzji, przy jednoczesnym zachowaniu podstaw prawidłowej i rzetelnej kontroli i monitorowania postępu osiągania przyjętych celów

26. Niezbędne jest stworzenie podstaw prawnych do skutecznego wieloletniego planowania wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów. Przebudowy i ujednoczenie z zasadami obowiązującymi w UE wymagają mechanizmy planowania, przygotowania do realizacji oraz sposobu finansowania inwestycji wieloletnich i programów wieloletnich.

27. Potrzebne jest zagwarantowanie przejrzystych zasad wyboru projektów, które w sposób najbardziej efektywny przekładać się będą na osiągnięcie celów NPR, SPO i RPO. Ograniczać trzeba sfery zagrożone występowaniem zjawisk korupcyjnych, czemu pomagać powinna precyzja zasad podejmowania decyzji, eliminowanie możliwości podejmowania decyzji uznaniowych oraz jawność i transparentność działań.

28. Jak na razie brakuje jasnych i przejrzystych zasad udziału podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych (PPP), szczególnie w zakresie łączenia środków finansowych i wzajemnych rozliczeń. Kolejny okres programowania powinien efektywniej wykorzystać możliwości, jakie daje udział podmiotów prywatnych przy wykonywaniu funkcji publicznych, jednak z zapewnieniem przejrzystych zasad i ochroną sfery publicznej przed monopolizacją i wykorzystaniem do czystej komercji.

29. Pomimo zmiany jaka nastąpiła w 2004 r w systemie prawnym dotyczącym zamówień publicznych, prawo zamówień publicznych w dalszym ciągu stanowi duże utrudnienie proceduralne dla wdrażania NPR. Przede wszystkim na duże opóźnienie procedur wpływa blokowanie przetargów przez odwołania od decyzji zamawiającego, które tylko w części wynikają z nieumiejętności stosowania procedur. Znaczące są również koszty ponoszone zarówno przez zamawiającego jak i oferentów związane z przeprowadzaniem procedur przetargowych. Konieczne wydaje się usprawnienie i uproszczenie tych zasad.

30. Aby zapewnić rzeczywistą możliwość samodzielnego współfinansowania RPO przez samorządy wymagana jest dalsza reforma finansów publicznych, która zwiększy środki będące w dyspozycji samorządów regionalnych na realizację zadań własnych.

31. Poprzez wzmocnienie kompetencji, nowy podział odpowiedzialności za realizację zadań publicznych między szczeblami samorządu terytorialnego (województwo, powiat i gmina) wzmocniony ustrojowo powinien zostać samorząd województwa tak, aby stwarzało to optymalne warunki do dobrej i partnerskiej współpracy w ramach przygotowania i realizacji RPO oraz kreowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego. Zbudowane powinny być formuły partnerstwa pomiędzy samorządem

wojewódzkim a samorządami powiatowymi i gminnymi leżącymi na obszarze województwa oraz muszą zostać jasno określone zobowiązania i prawa stron, a przede wszystkim rola w działaniach na rzecz rozwoju regionu.

32. Wyeliminowany powinien zostać polityczny konflikt i rywalizacja na szczeblu wojewódzkim pomiędzy marszałkiem jako przewodniczącym zarządu województwa a wojewodą. Jest to zbędne i utrudnia skuteczność działań ukierunkowanych regionalnie.

33. Bardzo istotny jest postulat stworzenia służby cywilnej w samorządzie terytorialnym. Umożliwi to wyodrębnienie i ustabilizowanie urzędniczej części administracji samorządowej i tym samym stworzy warunki do budowania administracyjnych zdolności (administrative capacity) do sprawnego przygotowywania, wdrażania i monitorowania realizacji regionalnych programów operacyjnych

34. Niezbędne jest szybkie zbudowanie i dalsze doskonalenie zasad tworzenia wzajemnych relacji pomiędzy rządem i samorządem. Powinny one posiadać charakter umowy (KONTRAKTU REGIONALNEGO)<sup>21</sup> pomiędzy stronami, dającej swobodę kompetencji samorządowi wojewódzkiemu, przy zapewnieniu mechanizmów kontrolnych i zagwarantowaniu efektywności wydatkowania środków oraz uzyskiwania celów polityki państwa.

35. Udoskonalony powinien być system monitoringu. O ile istnieje czytelna struktura organizacyjna, to na razie posiada ona małe doświadczenie praktyczne, brak jest również narzędzi, które w sposób szybki i precyzyjny informowały o powstawaniu zagrożeń. Konieczne jest również zredukowanie funkcji politycznych tych struktur na rzecz działań merytorycznych i fachowych. Jak na razie system kontroli i monitorowania jest w stanie wykrywać nieprawidłowości dopiero po ich powstaniu. Brakuje mechanizmów pozytywnie oddziałujących na system, tzn. sygnalizującego o potencjalnych zagrożeniach i zapobiegającego nieprawidłowościom jeszcze przed ich pojawieniem się lub wczesnym ich stadium, tak aby nie doprowadzać do zaistnienia nieodwracalnych skutków wynikających z nieprawidłowości w realizacji.

36. W ramach zmiany ustawy o finansach publicznych zapewniona powinna zostać koordynacja środków budżetu państwa i Unii Europejskiej kierowanych na wspieranie rozwoju kraju. Podstawą zharmonizowania planowania finansów publicznych powinno być wieloletnie programowanie budżetowe. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Finansów, przy ścisłej współpracy z Ministrem

---

<sup>21</sup> szczegółowe propozycje zawarte są w raporcie Zaleski J., *Podstawowe mechanizmy współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w dziedzinie rozwoju*, Wrocław-Warszawa 25 marca 2005 r.

Gospodarki odpowiadającym za przygotowanie i wdrożenie NPR. Wdrożenie tych zmian powinno nastąpić nie później niż do końca 2006 r, przy czym przy początkowych trudnościach w przygotowaniu planu budżetu na okres dłuższy, optymalne wydaje się co najmniej opracowanie go na okres 3-letni

32. W ramach zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazane jest rozważenie dalszej decentralizacji finansów publicznych oraz zagwarantowanie samorządom stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych. Działanie to powinno zostać poprzedzone prognozą udziału finansowego samorządów w realizacji NPR i na tej podstawie oszacowany może zostać poziom dochodów umożliwiający realizację ich zadań własnych. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Finansów, przy ścisłej współpracy z Ministrem Gospodarki odpowiadającym za przygotowanie i wdrożenie NPR. Wdrożenie powinno nastąpić nie później niż do końca 2006 r.

33. W ramach zmian ustawy o samorządzie wojewódzkim konieczne wydaje się wprowadzenie ściślejszych uregulowań w zakresie przygotowania dokumentów programowych, a szczególnie dotyczących ich zawartości, jak i zasad współpracy przy ich opracowywaniu. Uporządkowania wymaga zdefiniowanie, określenie zakresu i horyzontu czasowego oraz zasad przygotowywania: strategii wojewódzkiej, programów wojewódzkich i regionalnych programów operacyjnych. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wszystkie z nich zawierały wiarygodne plany finansowe, a ujmowane przez samorząd priorytety i działania miały odzwierciedlenie w możliwości ich sfinansowania. Powinno znaleźć to odzwierciedlenie w ustawie o polityce regionalnej, a w przypadku jej braku w ustawie o NPR. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Gospodarki, a powinno ono nastąpić nie później niż do końca 2005 r.

34. W ramach zmian ustawy o Narodowym Planie Rozwoju powinno nastąpić doprecyzowanie wymagań co do zasad rozliczania deklarowanego efektu planowanego do uzyskania w ramach środków wsparcia. Ustawa powinna również określić szczegółowe wymagania dla programów sektorowych oraz mechanizm koordynacji polityk sektorowych z NSRR. Za wdrożenie zmian odpowiadać powinien Minister Gospodarki, a powinno ono nastąpić nie później niż do połowy 2006 r.

35. W celu przywrócenia rangi polityce regionalnej celowe wydaje się rozważenie powrotu do odrębnego uregulowania ustawowego dotyczącego zasad prowadzenia polityki regionalnej. Ustawa ta określać powinna relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową, zakres kompetencji w zakresie polityki regionalnej, uprawnienia kontrolne itp. Zachowana powinna być przy tym ścisła koordynacja tego aktu prawnego z ustawą o NPR, która dotyczyć powinna przede wszystkim koordynację wszystkich polityk rozwojowych kraju, mechanizmów programowania finansowego i wzajemnych relacji poszczególnych uczestników tych działań. Za

wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien Minister Gospodarki, a powinno ono nastąpić nie później niż do połowy 2006 r.

36. W przypadku odrębnej ustawy o polityce regionalnej wskazane jest przeniesienie do niej wymagań dotyczących zasad opracowania NSRR, jak również zawarcia upoważnienia dla ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do wydania rozporządzenia, które określałoby szczegółowo tryb, formę i zawartość tego dokumentu jak również zasady i harmonogram opracowywania.

37. Należy rozważyć celowość ustawowego uregulowania potrzeby opracowywania przez organy i instytucje odpowiedzialne za realizację zadań administracji rządowej dokumentów programowych w zakresie realizowanych przez nie zadań (analogicznie np. do rozwiązań zastosowanych w Irlandii). Do czasu stosownego aktu prawnego możliwe jest wprowadzenie takiego wymogu poprzez odpowiednie działania organizacyjne, co jednak utrudni możliwość wprowadzania niektórych z ujętych tu zadań do kontraktów regionalnych, strategii rozwoju regionalnego czy też innych dokumentów programowych. Za wdrożenie rozwiązania odpowiadać powinien minister właściwy ds. administracji, a powinno ono nastąpić nie później niż do końca 2005 r.

38. Rząd powinien uruchomić program pomocy technicznej dla administracji państwowej i województw wspierający je kompetencyjnie w zakresie programowania, monitoringu, oceny, przepływów finansowych i rozliczania i innych kwestii związanych z realizacją sektorowych i regionalnych programów operacyjnych. Powinien również przygotować do wykorzystania opis (zestaw) procedur realizacyjnych (lub wzorów takich procedur) określających zasady aplikowania i przydziału środków, wzory umów, wzory dokumentacji finansowej itd. W ten sposób zachowana zostanie jednolitość realizacyjna SPO i RPO, która jest w interesie zarówno beneficjentów, jak i Komisji Europejskiej. Celem takiego rozwiązania jest również oszczędność środków publicznych i nie powtarzanie tych samych czynności i tworzenia dokumentów dotyczących tych samych działań przez równe podmioty.