



IZABELA KRASOWSKA

Wydatkowanie środków unijnych przeznaczonych dla Polski na lata 2007–2013 w ramach polityki spójności w wysokości 67 mld euro pociąga za sobą konieczność zbudowania sprawnej maszyny instytucjonalnej, której wymaga prawodawstwo Unii Europejskiej, ale także logika organizacji udzielania dotacji na szeroko pojęty rozwój kraju i regionów.

Celem poddania wszystkich instytucji występujących w systemie realizacji ocenie zgodności systemu zarządzania i kontroli PO, przeprowadzanej przez instytucję audytową oraz Komisję Europejską, szacuje się, że do sprawnej obsługi systemu w całym kraju należy zaangażować średniorocznie 2,8 tys. osób w administracji rządowej i 4 tys. pracowników samorządowych¹.

Wciąż trwają nabory, które nie zawsze kończą się powodzeniem. Brakuje chętnych osób z odpowiednim przygotowaniem ekonomicznym, prawniczym, specjalistycznym, jak chociażby w zakresie technologii ochrony środowiska, czy analizy finansowej, do tego ze znajomością języków obcych i procedur wdrażania funduszy UE. Brakuje pracowników pomimo wzrostu płac w tym obszarze do średnio 6 tysięcy brutto miesięcznie. Do tego pracownik może liczyć na sfinansowanie dalszej edukacji, interesujących kursów, w tym językowych². Ze względu na rozległość priorytetów rozwoju w proces ten zaangażowane są wszystkie ministerstwa, ze szczególną rolą koordynującą ministra rozwoju regionalnego. Poza tym wiele organów centralnych, jak chociażby Główny Urząd Statystyczny, który dostosowuje wciąż zakres badań do wymogów ewaluacyjnych w programach. Rząd angażuje także swoje wyspecjalizowane agencje, jak m.in. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Zdecydowanie większą rolę niż dotychczas odegrają samorządy województw, które samodzielnie będą zarządzać regionalnymi programami operacyjnymi,

w których rząd zaalokował 25 proc. środków wspólnotowych. W sumie w system będzie zaangażowanych bezpośrednio prawie 200 instytucji w całym kraju.

Z raportu przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w kwietniu 2007 r. pt. „Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013” wynika, że koszty funkcjonowania systemu administracyjnego w latach 2007–2013 (w tym koszty zatrudnienia, szkoleń, wyposażenie, promocja, ewaluacja, system monitoringu i kontroli, system informatyczny itp.) wyniosą łącznie ponad 7,2 mld zł. Prawie 85 proc. tej kwoty zostanie sfinansowana ze środków budżetu UE w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz komponentów pomocy technicznej alokowanych w ramach wszystkich programów operacyjnych. Raport wskazuje, że tylko w MRR system obsługiwać powinno 850 osób, w pozostałych resortach pełniących funkcję instytucji pośredniczących – 655, w Ministerstwie Finansów (w tym UKS) zapewniającym audyt, obsługę płatności, system informatyczny – 600, urządach wojewódzkich – 676.

Ze względu na wielość programów operacyjnych, prezentację instytucji zaangażowanych w ich wdrażanie przedstawimy cyklicznie. W tym wydaniu zarysujemy zadania ogółu instytucji w układzie pionowym oraz bliżej przyjrzymy się instytucjom uczestniczącym w realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej. Fundamentalne wymogi co do systemu instytucjonalnego wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i funduszu

spójności w latach 2007–2013 (polityka spójności), w krajach członkowskich określają rozporządzenia WE z 2006 r. Dосyć ogólnie polski system określa ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. Więcej konkretnych znajdziemy w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013, a precyzyjne układy zależności między instytucjami, ich kompetencje i zadania w zapisach programów operacyjnych wraz z uszczegółowieniami.

Można wyróżnić następujące instytucje realizujące programy operacyjne jako instrumenty wydatkowania środków publicznych, m.in. należnych Polsce z tytułu polityki strukturalnej Unii Europejskiej:

- instytucja koordynująca
- instytucja zarządzająca
- instytucja pośrednicząca
- instytucja wdrażająca
- instytucja certyfikująca
- instytucja audytowa
- komitet monitorujący

Podstawową instytucją w programie jest instytucja zarządzająca (IZ), odpowiedzialna za cały proces przygotowania programu i jego realizacji. Dopuszcza się delegowanie przez nią większości kompetencji do instytucji pośredniczącej (IP), a ta z kolei może dalej przekazywać zadania do tzw. instytucji wdrażającej (IW), zwanej też instytucją pośredniczącą II stopnia. Zatem beneficjent przy najważniejszej dla niego pierwszej procedurze, jaką jest nabór wniosków, zetknie się z działaniem jednej z nich. Najczęściej będzie to IW.

Instytucją zarządzającą dla wszystkich rządowych programów

operacyjnych w ramach polityki spójności jest Minister Rozwoju Regionalnego. Ze względu na bardzo szeroki wachlarz zaplanowanego wsparcia finansowego nie jest on jednak w stanie samodzielnie dokonać wyboru priorytetów do realizacji ani wdrażać setek tysięcy projektów. I tu jest rola instytucji pośredniczących – poszczególnych ministerstw. W większości przypadków ministerstwa nie będą zajmować się bezpośrednio m.in. obsługą konkursów aplikacyjnych i oceną wniosków, a zlecą je wybranym instytucjom wdrażającym, które najczęściej pochodzą ze sfery finansów publicznych, jak np. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Kompetencje do zarządzania regionalnymi programami posiadają zarządy województw, które rzadziej, ale zdecydowały się także delegować uprawnienia do instytucji doświadczonych w przekazywaniu dotacji publicznych, np. do agencji rozwoju regionalnego czy WFOŚiGW.

Minister rozwoju pełni też rolę koordynatora (IK) w stosunku do 16 RPO w zakresie ich powstawania i realizacji. Między innymi negocjuje programy z KE, wydaje wytyczne do ich realizacji, przygotowuje programy pomocy publicznej do notyfikacji w KE, monitoruje efekty wdrażania RPO. Ponadto minister zapewnia koordynację pomiędzy wszystkimi programami celu 1 i 3 polityki spójności. W tym zakresie m.in. przewodniczy komitetowi koordynacyjnemu NSRO. Minister rozwoju dba również o to, by realizowana przez niego unijna polityka spójności efektywnie uzupełniała wspólną politykę rolną i wspólną politykę rybacką realizowaną przez ministra rolnictwa.

W każdym sektorze szczegółowe zadania IZ, IP i IW są określone w odpowiednim porozumieniu między IZ i IP oraz IP

System

Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami

gwarantuje:

- Szeroki dostęp do danych gromadzonych przez poszczególnych uczestników Systemu, dający lepszy obraz rynku nieruchomości.
- Możliwość prognozowania zapotrzebowania rynku na produkty oferowane przez uczestnika w ujęciu terytorialnym.
- Przeprowadzanie analiz prezentujących statystyki oraz aktualne trendy na rynku nieruchomości.
- Możliwość korzystania z modeli analitycznych Systemu.
- Wzmocnienie zarządzania ryzykiem na rynku finansowania nieruchomości.
- Możliwość wiarygodnej weryfikacji wartości nieruchomości.
- Spełnienie wymogów regulacyjnych.
- Podwyższenie atrakcyjności biznesowej wobec klientów firmy.
- Eliminacja kosztów wynikających z budowy własnej bazy danych.

Kontakt:

Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o.
Ul. Kruczkowskiego 8, 00-380 Warszawa
Tel: 22- 48-68-425
e-mail: amron@cpb.pl
www.amron.com.pl



i IW. Zasadą jest, że co nie zostało delegowane, należy do IZ. Zakres odpowiedzialności IZ wskazuje art. 60 rozporządzenia 1083/2006: „Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”.

Co do zasady podział zadań wygląda następująco:

Instytucja zarządzająca realizuje swoje obowiązki w szczególności poprzez:

- opracowanie i uzgadnianie wytycznych dla IP/beneficjentów,
- uzgadnianie wzorów umów i innych dokumentów,
- zatwierdzanie instrukcji wykonawczej IP,
- prowadzenie kontroli systemowych w siedzibie IP,
- zatwierdzanie rocznych sektorowych planów kontroli,
- możliwość wystąpienia do IP o wstrzymanie operacji (po stwierdzeniu, iż system realizacji PO w ramach poszczególnych osi priorytetowych/działań nie gwarantuje należytego bezpieczeństwa przekazywanych środków),
- funkcja instytucji odwoławczej rozpatrującej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy,
- weryfikacja wniosków o płatność przedstawionych przez IP,
- bieżące monitorowanie realizacji programu,
- organizacja prac komitetu monitorującego dla PO,
- monitorowanie przygotowania projektów umieszczonych w indywidualnym wykazie indywidualnych projektów, przedstawianie IP wniosków dla ww. projektów ocenionych pozytywnie,
- opracowanie i przedkładanie Komisji Europejskiej rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez komitet monitorujący;
- przekazywanie do KE wniosków o potwierdzenie udzielenia pomocy dla dużych projektów,
- zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów
- księgowych dla każdej operacji w ramach PO oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji, niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone.

Zadania instytucji pośredniczącej:

- przygotowanie i przekazywanie wytycznych dla IW i beneficjentów,
- organizacja systemu wyboru projektów w trybie konkursowym,
- podjęcie decyzji o przyznaniu dofinansowania dla projektu (w tym bywa, że także ocena merytoryczna); informowanie IW o projektach zatwierdzonych do dofinansowania,
- bieżące monitorowanie realizacji działań/priorytetów,
- organizacja podkomitetów monitorujących PO,
- sporządzanie i przedkładanie do IZ/IC wniosków o płatność na poziomie osi priorytetowych,
- zatwierdzanie instrukcji wykonawczej IW,
- prowadzenie kontroli systemowych w IW,
- weryfikacja przedkładanego przez IW planu kontroli beneficjentów oraz przygotowanie sektorowego planu kontroli do zatwierdzenia przez IZ.

Zadania instytucji wdrażającej:

- ogłaszanie naboru wniosków oraz wyników konkursów,
- ustalanie terminów rund aplikacyjnych w porozumieniu z IP,
- przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków składanych przez potencjalnych beneficjentów w procedurze konkursowej (ocena formalna),
- powołanie ekspertów i prowadzenie spraw komisji ds. merytorycznej oceny projektów,

IZABELA KRASOWSKA

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, doktorantka Kolegium Społeczno-Ekonomicznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jako pracownik samorządowy zajmowała się rozwojem lokalnym, informacją europejską i przygotowaniem samorządu do absorpcji środków unijnych na lata 2004–2006. Od kilku lat pracuje w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (wcześniej MGIP), gdzie zajmuje się programowaniem i wdrażaniem wsparcia rozwoju kraju i regionów z funduszy unijnych w latach 2007–2013. Autorka wielu artykułów o polityce regionalnej i wdrażaniu funduszy UE w Polsce, ukazujących się m.in. w kwartalnikach Związku Województw RP oraz Związku Powiatów RP.



- rozpatrywanie protestów wniesionych przez wnioskodawców, których wnioski zostały odrzucone w konkursie,
- przygotowywanie i podpisywanie umów o dofinansowanie projektów z beneficjentami,
- bieżące monitorowanie realizacji projektów,
- weryfikacja formalna i merytoryczna wniosków o płatność beneficjentów,
- dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów,
- odzyskiwanie kwot nieprawidłowo wydatkowanych,
- prowadzenie kontroli projektów na miejscu,
- prowadzenie kontroli zamówień publicznych.

Instytucja certyfikująca

Funkcje certyfikujące dla wszystkich PO pełni Minister Rozwoju Regionalnego. W strukturze MRR została utworzona jedna instytucja certyfikująca (IC), funkcjonalnie niezależna od IZ – Departament Instytucji Certyfikującej dla wszystkich PO, w tym dla programów celu Europejska Współpraca Terytorialna. W ramach regionalnych programów operacyjnych IC deleguje część swoich zadań w zakresie certyfikacji do urzędów wojewódzkich pełniących rolę instytucji pośredniczących w certyfikacji.

Zadania IC:

- certyfikacja wydatków poniesionych w ramach poszczególnych PO,
- sporządzanie i przedkładanie do KE poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność na poziomie programu operacyjnego.

Instytucja audytowa

Rolę IA dla PO w latach 2007–2013 będzie pełnił Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, obsługiwany przez Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów. Bezpośrednie czynności będą prowadzić urzędy kontroli skarbowej. IA odpowiedzialna jest za ogół prac związanych z wydaniem zapewnienia dla KE, że system zarządzania i kontroli PO spełnia wymogi rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, w tym za przygotowanie przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność okresową.

Zadania IA:

- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego,
- przedkładanie KE do 31 XII każdego roku w latach 2008–2015 rocznego sprawozdania audytowego przedstawia-

jącego wyniki audytów przeprowadzonych w okresie poprzednich 12 miesięcy,

- przedłożenie KE, nie później niż do 31 III 2017 r., deklaracji zamknięcia, zawierającej ocenę zasadności wniosku o wypłatę salda końcowego oraz zgodności z prawem i prawidłowości transakcji będących podstawą wydatków objętych końcową deklaracją wydatków, do której dołącza się końcowe sprawozdanie audytowe.

Komitet monitorujący PO

Powoływany jest przez IZ, która organizuje także jego bieżącą pracę. KM czuwa nad efektywnością i jakością zarządzania i realizacji PO. KM dokonuje okresowej oceny stanu wdrażania PO, a nawet poszczególnych projektów i może wnioskować o zmiany zapisów PO w zakresie priorytetów wydatkowania środków czy ich realokacji pomiędzy priorytetami lub działaniami. Ważną kompetencją KM jest określanie kryteriów wyboru wniosków do dofinansowania. W KM uczestniczą, obok przedstawicieli instytucji w systemie, także osoby reprezentujące organizacje gospodarcze i społeczne oraz samorządowe gremia. KM może powołać podkomitety dla danych osi priorytetowych czy sektorów gospodarki, wówczas za ich organizację odpowiada IP.

Instytucje PO Rozwój Polski Wschodniej

Ze względu na szczególny charakter programu skierowane do pięciu województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie), gdzie gros projektów ma charakter ponadregionalny, zidentyfikowano już kluczowe przedsięwzięcia, które będą realizowane pozakonkursowo. Trwają jeszcze ostateczne ustalenia, w których działaniach będą prowadzone konkursy. Będą to prawdopodobnie działania 1.2 (wsparcie powstawania i dokapitalizowanie instrumentów inżynierii finansowej skierowanych na rozwój przedsiębiorczości), 1.4 (komponent współpraca – m.in. rozwój klastrów), 5.2 (trasy rowerowe). Taki stan rzeczy determinuje rolę instytucji współpracującej z beneficjentami (IP lub IW), bowiem wybrane już projekty przez IZ są następnie pieczołowicie przygotowywane do realizacji wspólnie z beneficjentem, np. w ramach project pipeline, czy Inicjatywy Jaspers. Pomoc ta sprowadza się do bezpłatnego konsultingu w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej, tj. m.in. studium wykonalności, analizy finansowe, dokumentacja przetargowa.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej zarządzany jest przez Ministra Rozwoju Regionalnego, a bieżąca praca skupia się w Departamencie Koordynacji Programów Regionalnych, w Wydziale Koordynacji Zarządzania PO RPW. Dyrektorem departamentu jest Agnieszka Kapciak, zaś naczelnikiem wydziału Magdalena Puzio. Jednostka mieści się w Warszawie przy ul. Chałubińskiego 8 (sekretariat tel. 022 536 73 73, faks 022 536 73 50, e-mail: magdalena.puzio@mrr.gov.pl).

Instytucja zarządzająca przekazała gros zadań do realizacji instytucji pośredniczącej, która będzie wykonywać praktycznie wszystkie prace związane z naborem i oceną wniosków, podpisywaniem umów, monitorowaniem ich wykonania, kontro-

li, weryfikacją wniosków o płatność. Nie będzie tu kolejnego szczebla, czyli instytucji wdrażającej. MRR zachował prawo do podejmowania decyzji o dofinansowaniu na podstawie przygotowanej przez IP oceny wniosku do projektu kluczowego lub rankingu projektów konkursowych.

Instytucją pośredniczącą dla wszystkich priorytetów w programie (I-V) jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości:

- Zespół Infrastruktury Nowoczesnej Gospodarki – wdrażanie priorytetu I. (dyr. Dariusz Szymańczak, tel. 022 432 80 46)
- Zespół Projektów Infrastrukturalnych – wdrażanie priorytetów II-V. (dyr. Maciej Berliński, tel. 022 432 80 46)
- Zespół Koordynacji Wdrażania Programów – koordynacja (dyr. Joanna Żebrowska-Cielek, tel. 022 432 85 47)

Jednostka mieści się w Warszawie przy ul. Pańskiej 81/83. Prezesem PARP jest Danuta Jabłońska (tel. 022 432 80 80, e-mail: biuro@parp.gov.pl).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest agencją rządową podlegającą ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy ustawy z 9 listopada 2000 roku o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Zadaniem agencji jest zarządzanie funduszami pochodzącymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i rozwój zasobów ludzkich, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw. Skoro mamy w programie gros projektów indywidualnych (kluczowych), to warto tu wspomnieć przykładowo o jednym beneficjencie działania 5.1 dotyczącego promowania walorów turystycznych Polski wschodniej, jakim jest Polska Organizacja Turystyczna (agencja rządowa), która może otrzymać na ten cel 5 mln euro. Z pewnością POT będzie intensywnie współpracował przy realizacji projektu z samorządami lokalnymi i regionalnymi z obszaru Polski wschodniej, a także z podmiotami prywatnymi działającymi tam w sferze turystyki. Kontakt z POT w tym zakresie: Departament Wdrażania Funduszy Strukturalnych (dyr. Karina Milan), ul. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa, p. 33:79, tel. 022 536 70 80, faks 022 536 70 55, e-mail: fundusze@pot.gov.pl.

Pozostałe działania realizowane poprzez wdrażanie projektów indywidualnych będą miały wielu beneficjentów. I tak na przykład, w działaniu 1.1 będą to wybrane uczelnie wyższe, 4.1 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz określone JST ze względu na wybrane odcinki dróg. Warto dodać, że trwają ustalenia, jak będzie wdrażany priorytet II dotyczący budowy ponadregionalnej sieci szkieletowej dla korzystania z internetu szerokopasmowego z punktami dostępowymi w każdej gminie oraz opracowania i organizacji szkoleń dla osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym w Polsce Wschodniej, które będą korzystać z tworzonej infrastruktury. Trwają dylematy, czy wybrać jednego beneficjenta, na którym będzie spoczywać cała odpowiedzialność za realizację zadania, czy IP będzie zawierać umowy z wieloma podmiotami uczestniczącymi w kompleksowym projekcie. ■

Przypisy:

¹ RPO i komponent regionalny w PO KL

² Generalnie mamy dość niskie zatrudnienie w administracji publicznej w kraju. Wskaźnik liczby urzędników w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców wynosił 233 w 2005 r. i pozostaje on najniższy wśród wszystkich nowych państw członkowskich, jednocześnie odbiegając od średniej w starej UE – wynoszącej 318. Jedną z przyczyn dużej rotacji pracowników administracji publicznej są względnie niskie wynagrodzenia w porównaniu do plac oferowanych przez sektor prywatny.