

Instytucje w programach operacyjnych (II)



IZABELA KRASOWSKA

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) to największy w historii polityki spójności Unii Europejskiej plan wydatkowania środków unijnych w kraju członkowskim. Jego budżet sięga 38,9 mld euro.

Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności pochodzić będzie 27,9 mld euro, resztę, 11 mld euro, zapewnią uczestnicy programu – podmioty publiczne i prywatne. Szacuje się, że samorządy zaangażują w inwestycje POLiŚ 2,6 mld euro. W ramach tego programu zaplanowano realizację szeregu inwestycji infrastrukturalnych w zakresie ochrony środowiska, transportu, energetyki, kultury i dziedzictwa narodowego, ochrony zdrowia oraz szkolnictwa wyższego. Wiele dotyczy organizacji w Polsce piłkarskich mistrzostw Europy Euro 2012.

Dziedziny te są w Polsce domeną inwestorów publicznych, którzy na wstępnym etapie budowania programu określili swoje potrzeby. Przedsięwzięcia o charakterze ogólnokrajowym lub ponadregionalnym w zasadzie będą realizowane pozakonkursowo jako kluczowe projekty indywidualne. Pozostałe będą konkurować w rundach aplikacyjnych. Gros alokacji

(71 proc.) przeznaczono na połączenia transportowe, głównie drogowe, a poza tym na kolejowe, lotnicze i morskie.

Nadzór i zarządzanie

Ponadregionalne inwestycje infrastrukturalne w sześciu sektorach gospodarki to ogromne wyzwanie dla administracji samorządowej. 32 instytucje bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko nadzorują inwestycje za niemal 40 mld euro. Machina ruszyła. Czy jest sprawna, pokaże czas.

W programie jest sześć instytucji pośredniczących oraz 25 instytucji wdrażających. Instytucją zarządzającą (IZ) dla programu jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) odpowiedzialny za cały proces przygotowania programu i jego realizacji. Bezpośrednie prace wykonuje Departament Koordynacji

Priorytet	Instytucja pośrednicząca	Instytucja wdrażająca
I. Gospodarka wodno-ściekowa działanie 1.1	Ministerstwo Środowiska Departament Infrastruktury i Środowiska dyrektor departamentu Aleksandra Malarz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (co do zasady w przypadku projektów o wartości powyżej 25 mln euro) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej www.nfosigw.gov.pl
II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi działania 2.1–2.2	Ministerstwo Środowiska Departament Infrastruktury i Środowiska dyrektor departamentu Aleksandra Malarz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (co do zasady w przypadku projektów o wartości powyżej 25 mln euro) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej www.nfosigw.gov.pl
III. Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska działania 3.1–3.3	Ministerstwo Środowiska Departament Infrastruktury i Środowiska dyrektor departamentu Aleksandra Malarz	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ww.kzgw.gov.pl
IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska działania 4.1–4.6	Ministerstwo Środowiska Departament Infrastruktury i Środowiska dyrektor departamentu Aleksandra Malarz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej www.nfosigw.gov.pl
V. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych działania 5.1–5.4	Ministerstwo Środowiska Departament Infrastruktury i Środowiska dyrektor departamentu Aleksandra Malarz	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych www.ckps.pl
VI. Drogowa i lotnicza sieć TEN-T działania 6.1–6.3	Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE 2007–2013 dyrektor departamentu Jarosław Pasek	Centrum Unijnych Projektów Transportowych www.cupt.gov.pl
VII. Transport przyjazny środowisku działania 7.1–7.5	Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE 2007–2013 dyrektor departamentu Jarosław Pasek	Centrum Unijnych Projektów Transportowych www.cupt.gov.pl
VIII. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe działania 8.1–8.4	Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE 2007–2013 dyrektor departamentu Jarosław Pasek	Centrum Unijnych Projektów Transportowych www.cupt.gov.pl
IX. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna działania 9.1–9.3 działania 9.4–9.6	Ministerstwo Gospodarki Departament Funduszy E dyrektor departamentu Danuta Sokolowska	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej www.nfosigw.gov.pl Instytut Paliw i Energii Odnawialnej www.ipieo.pl
X. Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii działania 10.1–10.2 działanie 10.3	Ministerstwo Gospodarki Departament Funduszy Europejskich dyrektor departamentu Danuta Sokolowska	Instytut Nafty i Gazu www.inig.pl Instytut Paliw i Energii Odnawialnej www.ipieo.pl
XI. Kultura i dziedzictwo kulturowe działania 11.1–11.3	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego Departament Strategii Kultury i Funduszy Europejskich dyrektor departamentu Monika Smoleń	Władza Wdrażająca Programy Europejskie www.wvpw.gov.pl
XII. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia działania 12.1–12.2	Ministerstwo Zdrowia Departament Funduszy Strukturalnych i Programów Pomocowych zastępca dyrektora departamentu Michał Kępowicz	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia www.csioz.gov.pl
XIII. Infrastruktura szkolnictwa wyższego działanie 13.1	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego Departament Funduszy Europejskich dyrektor departamentu Mariusz Wielec	Ośrodek Przetwarzania Informacji www.opi.org.pl

Programów Infrastrukturalnych (ul. Wspólna 2/4, Warszawa, tel. 0 22 461 39 30), którym kieruje dyrektor Monika Pałasz, zaś bezpośrednio POLiŚ zajmuje się zastępca dyrektora Jarosław Orliński. Nadzorującym ministrem jest podsekretarz stanu Janusz Miłkuła.

Instytucja zarządzająca pełni rolę koordynatora we wdrażaniu programu, opracowuje dokumenty (np. wzór umowy o dofinansowanie) i przekazuje pozostałym instytucjom wytyczne dotyczące realizacji programu (np. w zakresie kwalifikowania wydatków). Może też inicjować zmiany ustawodawcze dla usprawnienia procesu inwestycyjnego, na przykład w zakresie prawa zamówień publicznych. Instytucja zarządzająca pełni funkcję odwoławczą, która rozpatruje wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, weryfikuje je o płatności przedstawione przez IP (instytucje pośredniczące), na bieżąco monitoruje realizację programu i reaguje na zagrożenia wykonania rocznych płatności. Organizuje również pracę komitetu monitorującego dla programu, przekazuje wnioski

o potwierdzenie udzielenia pomocy dla dużych projektów, przedkłada Komisji Europejskiej roczne i końcowe sprawozdania z realizacji Programu.

Wobec szerokiego wsparcia aż sześciu sektorów gospodarki, jakie zapewnia Program, w jego systemie realizacyjnym uczestniczą intensywnie ministerstwa: Środowiska, Infrastruktury, Gospodarki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Zdrowia, Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Podmioty te mają status instytucji pośredniczących (IP), którym MRR oddał na podstawie stosownych porozumień część swoich kompetencji. Ministerstwa odegrały zasadniczą rolę w opracowaniu programu, planowaniu obszarów wsparcia i konkretnych inwestycji. Już w otwartym dla beneficjentów programie instytucje te podejmują ostateczną decyzję o dofinansowaniu. Wyjątek stanowi zatwierdzanie do dofinansowania dużych projektów o wartości powyżej 50 mln euro lub 25 mln euro dla tych o charakterze środowiskowym. Tutaj decyduje Komisja Europejska. IP opracowują wytyczne dla IW (instytucje wdrażają-

ce) i beneficjentów, uwzględniając specyfikę wspieranego sektora, przedkładają do IZ wnioski o płatność na poziomie osi priorytetowych.

Instytucje wdrażające

Zanim dojdzie do ostatecznej oceny projektów, należy wykonać większość zadań związanych z organizacją naboru projektów kluczowych i konkursowych. Ministerstwa (IP) zleciły te zadania podmiotom wyspecjalizowanym w udzielaniu i rozliczaniu dotacji publicznych. Są to na przykład wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Nazywa się je instytucjami wdrażającymi (IW) lub pośredniczącymi II stopnia. To z nimi uczestnik programu zetknie się przy najważniejszej dla niego pierwszej procedurze, jaką jest nabór wniosków. W każdym sektorze szczegółowe zadania IZ, IP i IW określone są w odpowiednim porozumieniu między IZ i IP oraz IP i IW. Zasadą jest, że to 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”. Z instytucją wdrażającą beneficjent zawiera umowę (z wyjątkiem priorytetu XI – tutaj IP), podlega jej działaniom kontrolnym, składa doń wnioski o refundację lub zaliczkę.

Instytucja wdrażająca posiada następujące zadania i kompetencje:

- monitoruje i wspiera beneficjentów w procesie przygotowania do realizacji projektów kluczowych,
- ogłasza nabór wniosków oraz wyniki konkursów,
- przyjmuje i ocenia wnioski potencjalnych beneficjentów w procedurze konkursowej (ocena formalna),
- powołuje ekspertów i prowadzi sprawy komisji ds. merytorycznej oceny projektów,
- rozpatruje protesty wnioskodawców, których wnioski zostały odrzucone w konkursie,
- przygotowuje i podpisuje umowy o dofinansowanie projektów z beneficjentami,
- monitoruje realizację projektów, prowadzi sprawozdawczość
- weryfikuje pod względem formalnym i merytorycznym wnioski beneficjentów o płatność,
- dokonuje płatności na rzecz beneficjentów,
- odzyskuje kwoty nieprawidłowo wydatkowane,
- prowadzi kontrolę projektów na miejscu,
- prowadzi kontrolę zamówień publicznych.

Wszystkie instytucje wdrażające POIiŚ, z wyjątkiem Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, są jednostkami sfery finansów publicznych. Warto przybliżyć te, które nie są szeroko znane, gdyż dotychczas nie zajmowały się udzielaniem dotacji publicznych, w szczególności ze środków unijnych, lub są nowym tworem. Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w Warszawie jest jednostką organizacyjną

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.



Fot. MIRR

Lasów Państwowych, która rozpoczęła działalność w 2006 roku. Oprócz opisywanej funkcji w POIiŚ centrum koordynuje przedsięwzięcia Lasów Państwowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, pozyskuje środki pomocowe na rozwój sektora leśno-drzewnego.

Centrum Unijnych Projektów Transportowych jest jednostką podległą ministrowi ds. transportu. Powołano ją w marcu 2007 r. specjalnie do wdrażania trzech priorytetów POIiŚ. Podmiot ten jest nadal w organizacji, trwa nabór pracowników. Przedmiotem działania Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej jest prowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych w zakresie paliw, środków smarowych i innych płynów eksploatacyjnych, a także energii pozyskiwanej głównie z odnawialnych zasobów.

Instytut Nafty i Gazu współpracuje z polskim przemysłem działającym na rzecz poszukiwań i wydobycia węglowodó-

rów oraz z przemysłem gazowniczym. Prowadzi badania na zlecenie Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA oraz producentów armatury gazowniczej, aparatów gazowych, a także urządzeń i wyrobów dla systemu gazowniczego.

Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia zajmuje się statystyką publiczną Ministra Zdrowia, prowadząc rejestry zakładów opieki zdrowotnej. Ośrodek Przetwarzania Informacji został utworzony w 1990 roku jako jednostka badawczo-rozwojowa

nadzorowana przez Komitet Badań Naukowych, obecnie Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zadaniem OPI jest ułatwienie szybkiego dostępu do aktualnej i kompleksowej informacji o nauce polskiej. Władza Wdrażająca Programy Europejskie to jednostka podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do 2007 roku działała pod nazwą Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE, posiada zatem ogromne doświadczenie we wdrażaniu pomocy zagranicznej.

Wszystkie instytucje w systemie zostały poddane wstępnemu audytowi Ministerstwa Finansów w zakresie rękopmi należytego udzielania dotacji publicznych, co wiąże się z posiadaniem właściwego potencjału organizacyjnego i zasobów ludzkich. Jako zagrożenie dla sprawnej realizacji programu wskazano brak odpowiedniej kadry (liczba pracowników i doświadczenia). Uwaga ta dotyczyła zarówno IZ, jak i IP oraz IW. Przy czym najwięcej obaw dotyczyło jednostek

O wsparcie z projektów kluczowych mogą starać się organy administracji rządowej i samorządowej. Instytucje te miały też poważny udział w opracowaniu zakresu wsparcia POIiŚ.



Fot. www.photos.com

wdrażających, które debiutują w roli donatora środków unijnych. Ostatecznie o utrzymaniu funkcji IW zadecyduje wynik audytu Komisji Europejskiej, który zakończył się w połowie tego roku.

Małe i duże projekty

Nad Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko czuwa komitet monitorujący. Zajmuje się on oceną efektywności zarządzania i realizacji kolejnych etapów programu. W pracach komitetu na prawach członków uczestniczą przedstawiciele instytucji rządowych i samorządowych oraz reprezentanci organizacji pracowników i pracodawców, organizacji pozarządowych i środowiska akademicko-naukowego. W posiedzeniach komitetu biorą udział obserwatorzy reprezentujący instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi (zarządy województw), instytucje wdrażające POIiŚ, wojewodowie, organizacje samorządowe, partnerzy społeczni i gospodarczy. Na III posiedzeniu w kwietniu roku Komitetu Monitorującego POIiŚ zatwierdził kryteria wyboru projektów do dofinansowania.

O wsparciu z projektów kluczowych mogą starać się organy administracji rządowej i samorządowej. Instytucje te miały też poważny udział w opracowaniu zakresu wsparcia POIiŚ. Obecnie przy wsparciu instytucji w systemie (IW/IP) przygotowują dokumentację projektową, by złożyć do oceny wnioski aplikacyjne. Pomoc ta sprowadza się do bezpłatnych konsultacji w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej, tj. studiów wykonalności, analiz finansowych, dokumentacji przetargowej. Takie wsparcie odbywa się w ramach „projekt pipeline” instytucji krajowych (IZ/IP/IW). Alternatywą dla nich jest Inicjatywa JASPER (ang. *Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) prowadzona przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Dotyczy ona dużych projektów zatwierdzanych przez Komisję Europejską (powyżej 50 mln euro lub 25 mln euro dla projektów środowiskowych) o skomplikowanym charakterze (na przykład dotyczących pomocy publicznej). Warto dodać, że w Warszawie mieści się biuro JASPERS, jedno z trzech w Europie. Instytucją koordynującą jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych, ul. Wspólna 2/4, Warszawa, tel. 022 461 39 30. ■