



Opracowanie

**IDENTYFIKACJA I OCENA BARIER
W WYKORZYSTANIU ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH**

**Opracowanie wykonane przez PSDB Sp. z o.o.
na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego**

WARSZAWA, PAŹDZIERNIK 2007





Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Wydawca:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

www.mrr.gov.pl



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej



Spis treści

1. Streszczenie	4
2. Cel i zakres ekspertyzy	9
3. Metodologia badania	10
4. Bariery i problemy w wykorzystaniu środków strukturalnych	12
4.1. Program naprawczy	12
4.2. Aktualne bariery w wykorzystaniu środków strukturalnych i propozycje dotyczące ich usunięcia	18
4.2.1. Bariery prawne	18
4.2.2. Bariery proceduralne	24
4.2.3. Bariery związane ze zdolnością instytucjonalną jednostek należących do systemu wdrażania	32
4.2.4. Bariery finansowe	40
4.2.5. Bariery po stronie beneficjentów	42
4.2.6. Bariery rynkowe	45
5. Podsumowanie	47
5.1. Wnioski z analizy barier w wykorzystaniu środków	47
5.2. Wprowadzone rozwiązania usprawniające wykorzystanie środków	51
5.3. Główne kierunki wymaganych działań	52
6. Załączniki	55
6.1. Wykres zobowiązań i płatności na poziomie PWW	55
6.2. Lista analizowanych dokumentów	56
6.3. Lista uczestników wywiadów indywidualnych	61
6.4. Lista uczestników wywiadów zogniskowanych	62
6.5. Wykaz skrótów stosowanych w raporcie	63

1. Streszczenie

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania dotyczącego barier w wykorzystaniu środków strukturalnych 2004 - 2006 oraz potencjalnych problemów realizacji NSRO 2007 – 2013. Objęło ono zinventaryzowanie i usystematyzowanie zidentyfikowanych barier oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących rozwiązania istniejących problemów.

Badanie zrealizowane zostało w **czterech etapach**:

- Analiza Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006 oraz Raportu końcowego z realizacji zadań przewidzianych w Programie naprawczym
- Analiza sprawozdań i raportów badawczych dotyczących realizacji PWW i poszczególnych programów operacyjnych 2004 – 2006, uzupełniona analizą aktów prawnych i wytycznych dotyczących NSRO 207-2013
- Wywiady indywidualne z przedstawicielami instytucji z systemu wykorzystania środków strukturalnych
- Wywiady zogniskowane z przedstawicielami beneficjentów oraz instytucji z systemu wdrażania PWW oraz NSRO.
- Analizie poddane zostały bariery prawne, proceduralne, finansowe, problemy w zakresie zdolności instytucjonalnej jednostek uczestniczących w systemie wdrażania, problemy po stronie beneficjentów, bariery ekonomiczne (rynkowe) i inne.

Badanie wskazało, że **bariery** zidentyfikowane w pierwszym okresie wdrażania PWW, które spowodowały opracowanie **Programu naprawczego**, przyjętego przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r. to:

- polskie regulacje prawne:
 - dotyczące wykorzystywania środków strukturalnych – w tym w szczególności system realizacji programów operacyjnych regulowany w formie rozporządzeń,
 - prawo zamówień publicznych;
- trudności proceduralne;
- specyficzna „filozofia” działania administracji, nastawiona nie tyle na realizację celu, co na sam proces administrowania.

W rezultacie **realizacji Programu** wprowadzono szereg zmian, z których najważniejsze obejmują:

- Zmiany instytucjonalne, przede wszystkim skoncentrowanie funkcji zarządzania programami operacyjnymi w nowoutworzonym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego;

- Rozbudowa i ustabilizowanie kadr zaangażowanych w realizację programów – opracowany i przyjęty przez Radę Ministrów został *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007- 2013*.
- Zmiany ustawowe:
 - nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, upraszczająca system wykorzystania środków strukturalnych 2004 – 2006,
 - dwukrotna nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych ułatwiająca dokonywanie zamówień,
 - nowelizacja ustawy o finansach publicznych, służąca usprawnieniu planowania i realizacji wydatków na projekty strukturalne;
- Zmiany proceduralne;
- Zmiany w obszarze kontroli i audytu oraz zwalczania nieprawidłowości wydatkowania środków strukturalnych;
- Realokacje środków w ramach NPR 2004 – 2006.

Realizacja Programu naprawczego doprowadziła do istotnego uproszczenia ram prawnych systemu wykorzystywania środków strukturalnych, wprowadzone też zostały ważne uproszczenia proceduralne. Zmiany w *Prawie zamówień publicznych* stworzyły możliwości poważnego ograniczenia opóźnień związanych z procesem zamówień publicznych.

Szczególne znaczenie miało skoncentrowanie zarządzania środkami strukturalnymi w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, powołanym specjalnie do tego celu.

W wyniku badania określone zostały **podstawowe obszary problemowe** związane z wykorzystaniem środków strukturalnych, **zachowujące aktualność** w odniesieniu do okresu programowania **2004 – 2006** i stanowiące **potencjalne zagrożenie** dla sprawnego wydatkowania środków z perspektywy finansowej **2007 – 2013** oraz zostały zaproponowane działania służące rozwiązaniu lub zmniejszeniu skali zidentyfikowanych barier.

Za **najistotniejsze** uważamy następujące kwestie:

Ze względu na **poziom zagrożenia dla wydatkowania** środków strukturalnych w pierwszych latach obecnej perspektywy finansowej, niezbędne jest **jak najszybsze uruchomienie** wszystkich programów operacyjnych. Szczególnie istotne jest zdecydowane **przyspieszenie procesu przygotowywania projektów**, w tym zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych, aby osiągnąć niezbędny poziom płatności przed pierwszą graniczną datą wynikającą z okresu n+3.

Znaczenie strategiczne dla skutecznego wykorzystania środków strukturalnych ma **budowa nowoczesnej, sprawnej administracji publicznej**. Pierwszy okres wykorzystania funduszy bardzo wyraźnie potwierdza, że taki szeroki proces jest niezbędny, aby osiągnąć stan pożądany, w którym nie będą potrzebne kolejne akcyjne działania i mechanizmy interwencyjne zapobiegające niebezpieczeństwu niewykorzystania środków, zaś realizacja programów i projektów nie będzie wiązała się z koniecznością poszukiwania ścieżek wyjścia z gąszczu utrudnień, stworzonych przez samą administrację.

Mając w pamięci ten szerszy kontekst, należy stwierdzić, że **sprawny system instytucjonalny** odpowiedzialny za wykorzystanie środków strukturalnych ma pierwszorzędą wagę dla osiągnięcia sukcesu w realizacji unijnej polityki spójności. Warto więc wskazać na **kluczowe problemy** z tym związane:

- niewystarczająca liczba pracowników w dużej części jednostek,
- nie w pełni rozwiązany problem wysokości wynagrodzeń,
- brak jasnego określenia perspektyw dalszego zatrudnienia w tych jednostkach, które nie mają przypisanych zadań w ramach NSRO,
- brak poczucia stabilizacji zawodowej i jasnych ścieżek kariery – obawy przed kolejnymi zmianami instytucjonalnymi i kadrowymi, związanymi ze zmianami politycznymi,
- duża liczba nowych instytucji w systemie realizacji NSRO, które nie mają doświadczenia we wdrażaniu środków strukturalnych, z reguły mają zbyt małą liczbę pracowników, brakuje im wiedzy i umiejętności niezbędnych dla realizacji powierzanych im obowiązków,
- brak wystarczającej wiedzy i umiejętności z zakresu zarządzania strategicznego i zarządzania projektowego wśród pracowników, zwłaszcza nowo zatrudnionych,
- w niektórych instytucjach - brak wystarczającej znajomości przepisów i umiejętności w dziedzinach kluczowych dla skutecznej realizacji projektów, w tym zwłaszcza opracowywania specyfikacji przetargowej oraz prowadzenia postępowań przetargowych (dotyczy to również kluczowych beneficjentów).

Główne pozostałe obszary problemowe to:

Przepisy dotyczące finansów publicznych i przepisy około-budżetowe, które przez niemałą część uczestników wywiadów zostały uznane za problem najpoważniejszy. Szczególnie niepokojące jest przy tym, że w pewnych przypadkach nastąpiło usztywnienie zasad w stosunku do reguł lub praktyki funkcjonującej wcześniej. Niezbędne wydaje się zwłaszcza jednoznaczne rozwiązanie problemu rozliczania dotacji rozwojowej na koniec roku budżetowego.

Wymogi związane z ochroną środowiska, w tym kwestie NATURA 2000, jak również prowadzenie postępowań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Występują tu problemy prawne, ale co najmniej równie ważny jest brak odpowiedniej wiedzy i świadomości znaczenia tej sfery dla oceny prawidłowości wydatkowania środków, wśród szerokiego kręgu zaangażowanych instytucji. Najpilniejsze jest uzgodnienie z Komisją Europejską ostatecznej listy obszarów NATURA 2000 i wydanie odpowiednich rozporządzeń.

Prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne. W tej dziedzinie przepisy prawa obecnie nie wydają się przeszkodą, natomiast problemem pozostaje **poziom umiejętności** ich stosowania, a zwłaszcza częste błędy w sporządzaniu specyfikacji. Brak umiejętności w tym obszarze skutkuje bardzo poważnymi problemami w prawidłowej realizacji projektów. Problem ten dotyczy, formalnie rzecz biorąc, przede wszystkim beneficjentów środków, jednakże ze względu na jego znaczenie zasługuje na szczególną uwagę instytucji z systemu wdrażania. Konieczne są systematyczne szkolenia i skuteczny system weryfikacji prawidłowości prowadzonych postępowań.

Problematyka **pomocy publicznej** stanowiła poważny problem dla niektórych działań w ramach PWW i istnieje obawa, że sytuacja powtórzy się w przypadku nowych programów operacyjnych, tym razem ze względu na dostępne kwoty mogą stanowić problem o większej skali. Przygotowanie odpowiednich programów pomocowych, uzgodnienie z Komisją Europejską tych, dla których jest to wymagane i wydanie ich w formie rozporządzeń jest bardzo pilne.

Pragniemy podkreślić również potrzebę skutecznie funkcjonującego **systemu audytu i kontroli oraz zwalczania nieprawidłowości**. Wydaje się, że obecnie większość instytucji koncentruje się na – często bardzo szczegółowych i długotrwałych, a nie zawsze skoordynowanych – kontrolach, nastawionych na aspekty formalno-proceduralne realizacji projektów, a znacznie mniej uwagi poświęca badaniu wydatków z punktu widzenia realizacji celów projektów. Ponadto obecny system niewystarczająco działa jako system w znaczeniu funkcjonalnym, który powinien być oparty na efektywnej koordynacji pracy, skutecznym przepływie informacji pomiędzy instytucjami (w tym policją i prokuraturą) oraz analizie pojawiających się zjawisk i kierowaniu płynących z nich wniosków do systemu wdrażania (np. w postaci wydawania interpretacji). Konieczne jest wzmocnienie instytucjonalne centrum koordynacyjnego oraz zwłaszcza Urząd Kontroli skarbowej (UKS).

Ponownie problemem mogą okazać się **systemy informatyczne** – uruchomienie systemu krajowego SIMIK II oraz systemów lokalnych wydaje się niepokojąco odległe i należy zdecydowanie przyspieszyć prace zarówno na poziomie NSRO, jak i poszczególnych programów operacyjnych.

Kolejny obszar, który stwarza problemy przy wdrażaniu PWW, to **przepływ informacji wewnątrz systemu wdrażania oraz pomiędzy instytucjami należącymi do systemu a projektodawcami (beneficjentami)**. Braki w tej dziedzinie odbijają się negatywnie zarówno na tempie, jak i jakości realizacji zadań. Niezwykle istotne jest również zapewnienie realnego dostępu do pełnej, precyzyjnej i aktualnej informacji zewnętrznym użytkownikom systemu, a więc przede wszystkim projektodawcom oraz następnie beneficjentom. Wewnątrz systemu instytucjonalnego PWW/NSRO potrzebne jest podjęcie systematycznych działań zmierzających do wytworzenia praktyki bieżącego i niejako automatycznego przekazywania i wymiany informacji pomiędzy instytucjami w ramach systemu, dotyczących wszystkich istotnych aspektów realizacji programów operacyjnych, w tym planowanych działań, napotykanym problemom i ich rozwiązań itd. Konieczne jest równocześnie zbudowanie znacznie skuteczniejszego niż w pierwszym okresie programowania systemu informowania projektodawców/beneficjentów, przy zastosowaniu kanałów oraz materiałów informacyjnych dopasowanych do potrzeb i poziomu wiedzy poszczególnych grup odbiorców.

Wreszcie należy wskazać na kwestię braku właściwego **przygotowania projektodawców (beneficjentów)** do realizacji zadań związanych z tą rolą. Powyżej wskazano na problemy związane ze stosowaniem Prawa zamówień publicznych, ale nie do nich ogranicza się to zagadnienie. Odnosi się to nie tylko do organizacji pozarządowych, rolników czy małych przedsiębiorców, ale również do największych beneficjentów włącznie z GDDKiA oraz PKP PLK, przy czym skala zagrożenia dla wykorzystania środków związana z problemami występującymi u tych ostatnich beneficjentów jest znacznie większa.

W odniesieniu do kluczowych beneficjentów, zwłaszcza GDDKiA, potrzebne są intensywne indywidualne programy wsparcia instytucjonalnego, zaś szerszy krąg dużych beneficjentów powinien otrzymać systematyczną pomoc szkoleniową i doradczą. Mniejsi projektodawcy powinni uzyskiwać pomoc na szczeblu regionalnym i lokalnym, m.in. przy wykorzystaniu istniejących sieci instytucji (KSU, ROEFS), zaś instytucje szczebla centralnego powinny zapewnić im sprawny system do aktualnych, pełnych informacji przekazywanych w formie przyjaznej dla użytkownika (o czym mowa we wcześniejszym akapicie).

Poza wskazanymi powyżej kluczowymi kwestiami problemowymi, w rozdziale 4 przedstawiono szereg ważnych problemów o charakterze bardziej szczegółowym, dotyczących wszystkich aspektów realizacji programów operacyjnych, prezentując także rekomendacje dotyczące działań, jakie należy podjąć dla ich rozwiązania oraz wskazując proponowane instytucje wiodące w danym zakresie.

2. Cel i zakres ekspertyzy

Wykorzystywanie środków strukturalnych przyznanych Polsce w ramach okresu programowania 2004 – 2006 wkracza w kluczową, końcową fazę. Jednocześnie zaczyna się wykorzystywanie środków z perspektywy finansowej 2007 – 2013. Jest to więc moment, w którym analiza problemów utrudniających wydatkowanie środków i potencjalnie mogących zagrozić ich pełnemu wykorzystaniu oraz zaproponowanie rozwiązań służących rozwiązaniu utrzymujących się trudności jest szczególnie istotne.

W związku z tym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleciło wykonanie badania, służącego następującym celom:

1. zdiagnozowanie i usystematyzowanie wiedzy na temat występujących barier w wykorzystaniu środków strukturalnych w okresie 2004 – 2006;
2. zdiagnozowanie potencjalnych barier, które mogą wystąpić w rozpoczynającym się okresie 2007 – 2013;
3. sformułowanie rekomendacji służących rozwiązaniu istniejących problemów lub uniknięciu problemów, które mogą pojawić się w przyszłości.

Przedmiotem analizy były bariery w wykorzystaniu środków strukturalnych 2004 – 2006 na następujących poziomach:

- o system realizacji PWW;
- o poszczególne programy operacyjne;
- o wybrane priorytety/działania w tych programach operacyjnych, w których poziom wydatkowania jest najniższy i powoduje zagrożenie braku ich pełnego wykorzystania.

Ponadto zanalizowany został system wdrażania na lata 2007 – 2013 na poziomie NSRO, programów operacyjnych oraz najważniejszych osi priorytetowych, w kontekście potencjalnych barier w ich wdrażaniu (zidentyfikowanych w ramach okresu 2004 – 2006 oraz innych, które mogą się pojawić w związku z uruchomieniem nowego systemu).

Analizie poddane zostały następujące typy barier:

- o bariery prawne;
- o bariery proceduralne;
- o bariery finansowe;
- o problemy w zakresie zdolności instytucjonalnej jednostek uczestniczących w systemie wdrażania;
- o problemy po stronie beneficjentów;
- o bariery ekonomiczne (rynkowe);
- o inne bariery.

W wyniku analizy zostały sformułowane wnioski i rekomendacje wskazujące kluczowe problemy w wykorzystywaniu środków strukturalnych w okresie 2004 – 2006 oraz 2007 – 2013 oraz proponowane metody ich rozwiązania.

3. Metodologia badania

Zgodnie z wymogami Zamawiającego określonymi w umowie, badanie zostało przeprowadzone w czterech etapach:

1. Analiza „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006”, przyjętego przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r. oraz Raportu końcowego z realizacji zadań przewidzianych w Programie naprawczym, przyjętego przez Radę Ministrów 9 stycznia 2007 r.
2. Analiza dokumentów dotyczących okresu programowania 2004 - 2006 oraz 2007 – 2013, w tym przede wszystkim raportów i informacji z realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz poszczególnych programów operacyjnych, analiz i ewaluacji dotyczących wykorzystywania środków strukturalnych, a także aktów prawnych i wytycznych dotyczących okresu 2007 – 2013. Lista analizowanych dokumentów znajduje się w załączniku 6.2.
3. Wywiady indywidualne z przedstawicielami kluczowych instytucji zaangażowanych w wykorzystanie środków strukturalnych w okresie 2004 – 2006. Lista uczestników wywiadów indywidualnych znajduje się w załączniku 6.3.
4. Wywiady zogniskowane z przedstawicielami instytucji z systemu wdrażania PWW 2004 - 2006, NSRO 2007 – 2013 oraz beneficjentów środków strukturalnych. Listy uczestników wywiadów zogniskowanych znajdują się w załączniku 6.4.

3.1. Pierwszy etap badania

W ramach pierwszego etapu badania, przeprowadzonego w okresie koniec lipca – początek sierpnia 2007 r., wykonana została szczegółowa analiza „Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006” w celu zinventaryzowania barier w wykorzystaniu środków strukturalnych zidentyfikowanych w programie, a następnie Raportu końcowego z realizacji zadań przewidzianych w programie, dla stwierdzenia, które ze zidentyfikowanych barier zostały usunięte. Wyniki tej analizy, a więc problemy wskazane w programie jako bariery w skutecznym i terminowym wykorzystywaniu środków strukturalnych, a także rozwiązania zastosowane dla likwidacji lub zmniejszenia tych problemów są przedstawione w rozdziale 4.1.

3.2. Drugi etap badania

W drugim etapie badania, trwającym od połowy sierpnia do początku września 2007 r., dokonana została analiza 30 dokumentów dotyczących realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz poszczególnych programów operacyjnych. W jej wyniku została opracowana lista barier

zidentyfikowanych w analizowanych raportach i innych dokumentach, a także zinwentaryzowano działania podjęte dla usunięcia barier i ich efekty, jeśli zostały one określone.

Ponieważ analizowane dokumenty były opracowywane w różnych okresach, niektóre ze zinwentaryzowanych barier zostały usunięte już w trakcie realizacji Programu naprawczego, albo też w wyniku działań podejmowanych w roku 2007. Te bariery nie zostały uwzględnione w rozdziale 4.2.

Badanie dokumentów objęło również regulacje i wytyczne (już zatwierdzone oraz podane do wiadomości publicznej projekty) odnoszące się do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i programów operacyjnych 2007 – 2013. Jego wyniki zostały wykorzystane przy formułowaniu rekomendacji dotyczących bieżącego okresu programowania, przedstawionych w rozdziale 5.

3.3. Trzeci etap badania

Kolejnym etapem badania były wywiady indywidualne z przedstawicielami instytucji uczestniczących w systemie wykorzystania środków strukturalnych 2004 – 2006 - instytucji koordynujących politykę strukturalną i PWW, Instytucji Płatniczej, wszystkich instytucji zarządzających oraz wybranych instytucji pośredniczących i wdrażających, a także Urzędów Marszałkowskich i Wojewódzkich Urzędów Pracy. Zostały one przeprowadzone w dniach 10 – 14 września 2007 r.

Wywiady te, prowadzone zgodnie z jednolitym scenariuszem, posłużyły do weryfikacji oraz aktualizacji listy barier i problemów zidentyfikowanych w wyniku analizy dokumentów, w tym do określenia kluczowych trudności w pełnym wydatkowaniu środków 2004 – 2006 oraz najistotniejszych zagrożeń dla realizacji programów perspektywy 2007 – 2013.

3.4. Czwarty etap badania

Ostatni etap badania objął trzy wywiady zogniskowane: z przedstawicielami podstawowych grup beneficjentów środków strukturalnych, przedstawicielami instytucji z systemu realizacji PWW2004 – 2006 oraz z reprezentantami instytucji należących do systemu realizacji NSRO 2007 – 2013. Odbyły się one w dniach 17 - 19 września 2007 r.

Ponieważ w istotnej mierze instytucje te były wcześniej objęte wywiadami indywidualnymi, w takich przypadkach do udziału w poszczególnych wywiadach grupowych zostały zaproszone inne osoby reprezentujące te same departamenty/jednostki.

W trakcie wywiadów zogniskowanych ich uczestnicy przedyskutowali najważniejsze bariery i problemy w wykorzystaniu środków strukturalnych i sformułowali rekomendacje dotyczące ich usunięcia. Wyniki wywiadów zostały wykorzystane do uzupełnienia listy barier przedstawionej w rozdziale 4.2 oraz do sformułowania wniosków i rekomendacji zawartych w rozdziale 5.

4. Bariery i problemy w wykorzystaniu środków strukturalnych

4.1. Program naprawczy

Już pierwszy okres realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006 wykazał istnienie szeregu, niekiedy bardzo poważnych utrudnień w wykorzystywaniu środków strukturalnych, począwszy od uruchamiania całego systemu i poszczególnych programów, aż do rozliczeń finansowych. Problemy te były wskazywane zarówno przez instytucje z systemu wdrażania środków, jak i przez projektodawców. Ogromny niepokój wzbudzał zwłaszcza niski poziom wydatków w ramach programów. W związku z tym pod koniec 2005 r. w nowo powstałym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został opracowany „**Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006**”, przyjęty przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r.

Wskazał on na następujące **podstawowe bariery** w wykorzystaniu środków strukturalnych:

- polskie regulacje prawne:
 - dotyczące wykorzystywania środków strukturalnych – w tym w szczególności system realizacji programów operacyjnych regulowany w formie rozporządzeń
 - prawo zamówień publicznych
- trudności proceduralne – w tym wymagające zmian zapisy w rozporządzeniach, podręcznikach procedur i porozumieniach pomiędzy instytucjami;
- specyficzna „filozofia” działania administracji, nastawiona nie tyle na realizację celu, co na sam proces administrowania (tworzenie i przestrzeganie procedur, obieg dokumentów, zabezpieczanie się przed możliwymi nieprawidłowościami itp.).

W ramach Programu naprawczego podjęto szereg działań służących usunięciu ww. barier, których podsumowanie zostało przedstawione poniżej.

Zmiany instytucjonalne

Podstawowa zmiana instytucjonalna, w postaci utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, została dokonana jeszcze przed opracowaniem Programu naprawczego (MRR było autorem Programu).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego uzyskało rolę instytucji zarządzającej dla wszystkich programów operacyjnych realizowanych w ramach NPR 2004 – 2006 (z wyjątkiem SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* oraz SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb*). Resorty pełniące dotychczas funkcje instytucji zarządzających otrzymały w nowym systemie funkcje instytucji pośredniczących.

Rozwiązanie to skoncentrowało całość zarządzania środkami strukturalnymi w jednym silnym ośrodku, w pełni „dedykowanemu” skutecznej realizacji tej funkcji.

Jedną z metod zarządzania poprzez cele stosowanych przez MRR w ramach swoich funkcji zarządzających jest określanie wskaźników finansowych dla resortów zaangażowanych w wykorzystywanie środków strukturalnych na dany rok, w postaci Prognoz wydatkowania środków z funduszy strukturalnych.

Innym instrumentem tego rodzaju jest wprowadzenie mechanizmu szczególnego nadzoru nad projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych (sformalizowanego w postaci decyzji Prezesa Rady Ministrów z 6 lipca 2007). Decyzja zobowiązuje członków Rady Ministrów do objęcia trybem szczególnego nadzoru projektów, w przypadku których występuje bądź istnieje ryzyko wystąpienia opóźnień i comiesięcznego przekazywania odpowiednich informacji do MRR, które sporządza informację zbiorczą, służącą do podejmowania ewentualnych dalszych kroków i decyzji.

Rozbudowa i ustabilizowanie kadr zaangażowanych w realizację programów

Rada Ministrów przyjęła opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007- 2013*, który przewiduje zatrudnienie w 2007 r. dodatkowych 405 osób w instytucjach administracji rządowej zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce, a także ujednoczenie wynagrodzeń pracowników zajmujących się zarządzaniem tymi środkami, zarówno w ramach obecnej, jak i nowej perspektywy finansowej. Stanowi on podstawę do ubiegania się przez poszczególne instytucje o środki na stworzenie i dofinansowanie z pomocy technicznej nowych etatów.

Zmiany ustawowe

- Nowelizacja **ustawy o Narodowym Planie Rozwoju** (Dz. U. Nr 149, poz.1074), która wprowadziła m.in. następujące zmiany służące usprawnieniu procesu wykorzystywania środków strukturalnych:
 - odstąpienie od obowiązku określania w formie rozporządzenia wzorów wniosków o dofinansowanie, wzorów umów o dofinansowanie oraz wzorów sprawozdań (w konsekwencji odpowiednie rozporządzenia zostały uchylone);
 - likwidacja ustawowego wymogu istnienia komitetów sterujących;
 - uporządkowanie zasad kontroli funduszy strukturalnych;
 - uproszczenie systemu sprawozdawczości.

- Nowelizacja ustawy **Prawo zamówień publicznych** (Dz.U. Nr 79, poz. 551), która wprowadziła następujące ułatwienia w dokonywaniu zamówień publicznych:
 - uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych dla zamówień poniżej 60 tys. € (brak odwołań i skarg),
 - ograniczenie grupy podmiotów objętych obowiązkiem stosowania ustawy,
 - uporządkowanie procedury odwoławczej,
 - wprowadzenie nowych trybów udzielania zamówień.

W kwietniu 2007 r. (a więc już po oficjalnym zakończeniu realizacji Programu naprawczego) uchwalona została kolejna nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych, która wprowadzała kolejne zmiany mające na celu usprawnienie zamówień publicznych:

- podwyższenie progów, powyżej których konieczne jest stosowanie ustawy (z obowiązujących wówczas 6 tys. do 14 tys. €),
 - zwiększenie jawności postępowania poprzez wprowadzenie wymogu ujawniania nazw wykonawców oraz ocen złożonych przez nich ofert,
 - zmiana zasad arbitrażu poprzez powołanie Krajowej Izby Odwoławczej.
- Nowelizacja **ustawy o finansach publicznych** (Dz.U. 2006 Nr 249, poz.1832), służąca usprawnieniu procesu planowania i realizacji wydatków w ramach projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych. Jej najważniejsze elementy to:
 - włączenie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej do budżetu państwa;
 - wprowadzenie możliwości podziału rezerwy budżetu państwa przeznaczonej na współfinansowanie projektów przez Ministra Rozwoju Regionalnego, po uprzednim wystąpieniu do Ministra Finansów o jej uwolnienie;
 - umożliwienie przekazywania zaliczek na poczet realizacji projektów przez beneficjentów (dotychczas rozwiązanie to było stosowane jedynie w przypadku projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego);
 - wprowadzenie mechanizmu wieloletniego planowania i wykorzystania środków finansowych na realizację wieloletnich programów operacyjnych;
 - ujęcie środków na finansowanie poszczególnych programów operacyjnych w odrębnych częściach budżetowych poszczególnych dysponentów;
 - zmiana zasad dotyczących środków niewygasających oraz możliwości przesuwania środków między częściami budżetowymi oraz działami;

- dopuszczenie możliwości „nadkontraktacji” do wysokości 10% ogólnej kwoty wydatków w danym programie, po uzyskaniu zgody Ministra Rozwoju Regionalnego wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Zmiany proceduralne

W celu uproszczenia i usprawnienia zasad i procedur związanych z wykorzystywaniem środków strukturalnych wprowadzono kilkadziesiąt zmian, dokonywanych przez (niekiedy kilkakrotne) nowelizacje odpowiednich rozporządzeń (łącznie instytucje zarządzające dokonały od grudnia 2005 r. do listopada 2006 r. nowelizacji 48 rozporządzeń wydanych na podstawie *ustawy o NPR*) albo modyfikacje porozumień pomiędzy instytucjami z systemu realizacji PWW lub podręczników procedur.

Do najważniejszych zmian należały:

- Nowelizacja *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń*, która wprowadziła następujące uproszczenia:
 - umożliwienie dokonywania korekt technicznych we wnioskach o płatność przez pracowników instytucji wdrażających, bez konieczności odsyłania ich beneficjentowi do poprawy;
 - zastąpienie dotychczas obowiązującego kwartalnego trybu sprawozdawczości w ramach projektów i programów trybem półrocznym;
 - wprowadzenie możliwości weryfikowania dokumentacji finansowej na próbie, a nie poprzez weryfikację 100% dokumentacji,
 - wprowadzenie możliwości dokonywania weryfikacji wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na podstawie załączonego do wniosku o płatność zestawienia dokumentów księgowych, bez konieczności załączania kopii tych dokumentów.
- Opracowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wytycznych dla wszystkich instytucji wdrażających, dotyczących stosowania uproszczeń w systemie weryfikacji i refundacji wydatków. Do najważniejszych uproszczeń rekomendowanych przez MRR należy zaliczyć:
 - wprowadzenie możliwości składania cząstkowych wniosków o płatność;
 - stworzenie możliwości częściowego poświadczania wniosków o płatność;
 - unikanie dublowania procesu weryfikacji wniosków o płatność przez poszczególne instytucje;

- umożliwienie rozliczania wniosków o refundację, przedkładanych przez instytucje pośredniczące/wdrażające, z zaburzonymi proporcjami wkładu wspólnotowego w stosunku do proporcji wynikających z uzupełnienia programu operacyjnego;
- odstąpienie od sztywnych terminów występowania przez instytucje pośredniczące/wdrażające z wnioskiem o refundację do instytucji zarządzającej i umożliwienie przedkładania wniosku co najmniej raz w miesiącu.

Inne istotne zmiany dotyczyły obszaru prawidłowości wydatkowania środków strukturalnych:

Komitet Audytu i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności

Na podstawie delegacji zawartej w znowelizowanej *ustawie o Narodowym Planie Rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego utworzyło Komitet Audytu i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, mający za zadanie koordynację działalności wszystkich instytucji pełniących funkcje kontrolne w systemie wdrażania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

System informowania o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych

System ten, wprowadzony przez Ministra Finansów, ustanowił następujące formy raportowania o nieprawidłowościach:

- Raporty bieżące i kwartalne;
- Kwartalne zestawienie nieprawidłowości;
- Informacja o braku nieprawidłowości.

Poza tym System na nowo zdefiniował rodzaje ewentualnych nieprawidłowości, tj. nieprawidłowości podlegające raportowaniu do Komisji Europejskiej, w tym nieprawidłowości szczególnego znaczenia oraz nieprawidłowości nie podlegające raportowaniu do Komisji Europejskiej.

Realokacje środków w ramach NPR 2004 – 2006

Dla uniknięcia nie wydatkowania środków w niektórych priorytetach lub działaniach programów operacyjnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało zasady realokacji w ramach programów, na podstawie których zostały dokonane realokacje w ramach wszystkich programów operacyjnych.

Całkowita wartość realokacji dokonanych od początku wdrażania programów operacyjnych do chwili przyjęcia raportu końcowego wynosiła ponad 404 mln €, co stanowiło około 4% alokacji środków przyznanych Polsce na lata 2004 – 2006 (z czego ponad 119 mln € to realokacje między priorytetami, które wymagają zgody KE, a blisko 285 mln € to realokacje w ramach priorytetów pomiędzy poszczególnymi działaniami).

W chwili przyjęcia raportu końcowego dokonano realokacji pomiędzy priorytetami w następujących programach:

- SPO *Transport* – 48 mln €;
- SPO *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* – 9,8 mln €;
- SPO *Rozwój zasobów ludzkich* – 13,5 mln €;
- PO *Pomoc techniczna* – 1,7 mln €;
- SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* – 37,8 mln €;
- SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* – 8 mln €.

Podsumowując, realizacja Programu naprawczego doprowadziła do istotnego uproszczenia ram prawnych systemu wykorzystywania środków strukturalnych, poprzez wyeliminowanie dużej części wcześniej obowiązujących rozporządzeń, wprowadzone też zostały ważne uproszczenia proceduralne, m.in. dotyczące sprawozdawczości oraz rozliczania wydatków.

Zmiany w *Prawie zamówień publicznych* stworzyły możliwości poważnego ograniczenia opóźnień związanych z procesem zamówień publicznych.

Szczególne znaczenie miało skoncentrowanie zarządzania środkami strukturalnymi w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, powołanym specjalnie do tego celu. Rozwiązanie to wykazuje istotne podobieństwa do stworzenia szereg lat wcześniej silnego ośrodka kierującego procesem akcesji Polski do Unii Europejskiej w postaci Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Koncentracja ta – która jako przejściowy efekt uboczny spowodowała okresowe (w przypadku SPO Transport ponad półroczne) zahamowania w przepływach finansowych w związku z koniecznością poczynienia odpowiednich kroków formalnych związanych ze zmianą systemu zarządzania programami operacyjnymi - miała na celu, jak można sądzić, przede wszystkim zmianę sposobu funkcjonowania systemu administracji zaangażowanej w wykorzystywanie środków strukturalnych, tak aby usunąć kluczową barierę wskazaną w Programie naprawczym, czyli nastawienie na administrowanie, a nie osiągnięcie rezultatów. Zbadanie stopnia osiągnięcia tego celu wykracza poza ramy niniejszego studium.

Jednoczesne (choć nie jest to wymieniane jako część programu naprawczego w raporcie końcowym) podniesienie płac w instytucjach rządowych z systemu wdrażania środków strukturalnych stworzyło możliwości rozwoju i stabilizacji kadr zajmujących się tymi zadaniami.

4.2. Aktualne bariery w wykorzystaniu środków strukturalnych i propozycje dotyczące ich usunięcia

Mimo realizacji Programu naprawczego, dokumenty dotyczące realizacji PWW i programów operacyjnych, a także przeprowadzone w trakcie badania wywiady, wskazują na utrzymywanie się szeregu problemów w skutecznym i terminowym wykorzystywaniu środków strukturalnych, które mogą też poważnie rzutować na realizację NSRO.

Poniżej prezentujemy podstawowe zidentyfikowane bariery, w podziale na typy, wskazując również zasięg danego problemu. Przedstawiona lista nie obejmuje wszystkich barier, zinwentaryzowanych w trakcie badania; dokonaliśmy wyboru tych, które mają (potencjalnie) największe znaczenie dla końcowego etapu wdrażania PWW (i Funduszu Spójności) oraz dla NSRO.

Warto zasygnalizować, że klasyfikacja barier na poszczególne typy jest do pewnego stopnia umowna, gdyż wiele z nich ma charakter złożony.

W odniesieniu do każdej bariery wskazujemy pożądane działania, służące jej usunięciu lub zmniejszeniu.

Kolejność prezentacji barier w poszczególnych kategoriach odpowiada w zasadzie ich wadze, chociaż w naszej opinii nie jest możliwe dokonanie całkowitego i jednoznacznego uporządkowania zidentyfikowanych problemów według ich znaczenia (do kwestii tej powracamy w rekomendacjach).

4.2.1. Bariery prawne

4.2.1.1. Rozwiązania w zakresie finansów publicznych i budżetu państwa niedostosowane do wdrażania funduszy strukturalnych UE – dotyczy PWW i NSRO

4.2.1.1.1. Ustawa o finansach publicznych i rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych niedostosowane do potrzeb sprawnego planowania i wydatkowania środków strukturalnych

Nowelizacja *ustawy o finansach publicznych*, o której mowa w rozdziale 5.1., wprowadziła szereg przepisów ułatwiających wykorzystywanie środków strukturalnych – najważniejsze z nich zostały zasygnalizowane powyżej. Jednakże nadal system polskich finansów publicznych nie w pełni odpowiada potrzebom finansowania i rozliczania projektów uzyskujących dotacje ze środków strukturalnych.

Najważniejsze problemy obejmują:

- brak dotacji wieloletnich – dotację rozwojową wprowadzoną w nowelizacji *ustawy o finansach publicznych* należy zwrócić na koniec roku budżetowego, przy czym (inaczej niż wcześniej, ze względu na

włączenie środków unijnych do budżetu państwa) obowiązek ten obejmuje zarówno środki polskie, jak i unijne;

- nadmiernie sztywne przepisy dotyczące zaliczek na poczet dotacji rozwojowej:
 - konieczność rozliczenia zaliczki na koniec roku praktycznie oznacza, że będą one mogły być pobierane tylko na 3 kwartały roku kalendarzowego – będzie to stanowiło problem dla różnych grup beneficjentów, w szczególności korzystających z Funduszu Spójności;
 - ograniczona jest możliwość wykorzystania zaliczki otrzymywanej na poczet dotacji na zaliczki dla wykonawców (prawo przyznane wyłącznie instytucjom rządowym, wysokość zaliczki ograniczona do 20% kwoty umowy);
 - obowiązek rozliczenia 70% transzy zaliczki przez beneficjenta przed kolejną wypłatą – stanowi to usztywnienie w stosunku do wypracowanej w trakcie realizacji EFS praktyki dotyczącej wypłacania zaliczek z tego funduszu i będzie skutkować problemami z płynnością finansową beneficjentów i zakłóceniami w realizacji projektów
 - sztywne reguły dotyczące zabezpieczeń – zostały one zaostrzone w stosunku do zasad wypracowanych w trakcie realizacji EFS 2004 – 2006 i będą stwarzać poważne problemy dla różnych kategorii beneficjentów, zwłaszcza organizacji pozarządowych.

Rekomendowane działania (wiodący – IZ PWW/NSRO oraz Ministerstwo Finansów):

Dokonanie nowelizacji *ustawy o finansach publicznych* oraz *ww. rozporządzenia* dla wprowadzenia, zgodnie z wielokrotnie podnoszonymi postulatami, bardziej elastycznych zasad wykorzystywania środków, w szczególności przez rezygnację z konieczności zwrotu środków niewykorzystanych na koniec roku budżetowego i ułatwienia dotyczące zaliczek, tak aby zapewnić płynne finansowanie projektów oraz zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z planowaniem i dokonywaniem wydatków.

4.2.1.1.2. Niedostosowanie klasyfikacji wydatków budżetowych do specyfiki wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych

Istniejąca klasyfikacja, określona w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących z pomocy zagranicznej* jest nadmiernie szczegółowa i w niektórych przypadkach niedostosowana do rzeczywistości realizacji programów operacyjnych. Zwracano na to uwagę w odniesieniu zwłaszcza do SPO RZL oraz POKL oraz PO PT.

Problem występuje na dwóch poziomach. W przypadku niektórych działań (ma to miejsce co najmniej w ramach PO KL) planowane wydatki należą do więcej niż jednego działu budżetu państwa. Oznacza to konieczność zaplanowania wydatków w ramach takiego działania w rozbiu na dwa działy

(do tego dochodzi rozbicie na paragrafy, o czym dalej¹). Gdy wydatki te będą dokonywane w wyniku konkursu, w którym mogą uczestniczyć podmioty mieszczące się w różnych działach (np. powiatowe urzędy pracy - dział 853 i powiatowe centra pomocy rodzinie – dział 852), trafne zaplanowanie wydatków w takim podziale nie jest możliwe. Oznaczać to może (o ile nie przesunie się wydatków na kolejny rok budżetowy, na który będzie je można zaplanować bardziej precyzyjnie, skoro będą wynikać z już zawartych umów – ale to, jeśli w ogóle będzie możliwe z punktu widzenia terminów płatności dla beneficjentów, może oznaczać istotne opóźnienia w przekazywaniu środków) konieczność uzyskiwania zgody Komisji Finansów Publicznych Sejmiku RP na przesunięcia wydatków pomiędzy działami w trakcie roku budżetowego.

Kolejny poziom klasyfikacji budżetowej powodujący problemy to poziom paragrafów. W tym przypadku dysponenci budżetu mogą samodzielnie dokonywać przesunięć pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków, wymaga to jednak (niepotrzebnych z punktu widzenia efektywnego zarządzania środkami strukturalnymi) czynności, opóźniających przepływy finansowe.

Kluczowe w tym zakresie są problemy wynikające z konieczności stosowania istniejącej klasyfikacji do wydatków niewygasających, w odniesieniu do których takie możliwości przesunięć nie istnieją. W tym przypadku stosowanie ww. klasyfikacji oznacza nie tylko dodatkową pracę dla odpowiednich służb, ale nadmierne usztywnienie wydatków nie służące skutecznemu wykorzystywaniu funduszy.

Najczęściej przytaczanym przykładem niepotrzebnego skomplikowania klasyfikacji paragrafów jest (wynikający z załącznika 4 do ww. rozporządzenia – klasyfikacja paragrafów wydatków i środków) wymóg planowania wydatków na dotacje w podziale na dotacje dla stowarzyszeń (par.282) i fundacji (par.281), podczas gdy nie jest możliwe przewidzenie przed rozstrzygnięciem odpowiedniego konkursu, jaka będzie forma prawna instytucji, które otrzymają dotacje (w szeregu działań do konkursu mogą zresztą startować nie tylko organizacje pozarządowe, ale również firmy komercyjne, co powoduje jeszcze większe problemy przy klasyfikowaniu planowanych wydatków). Nie jest to jednak przykład jedyny – to samo dotyczy dotacji dla gmin i powiatów, które również w niektórych działaniach mogą ubiegać się o środki w ramach tego samego konkursu.

Wreszcie podział kolejnego stopnia w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej - na wydatki stanowiące współfinansowanie (oznaczone czwartą cyfrą 9) oraz wydatki finansowane ze środków unijnych (oznaczone czwartą cyfrą 8). Jego utrzymywanie, krytykowane już w pierwszych latach wykorzystywania środków strukturalnych, nie wydaje się uzasadnione, zwłaszcza w sytuacji, w której wkład wspólnotowy będzie rozliczany na poziomie działania, a nie pojedynczego projektu.

Rekomendowane działania (wiodący – IZ PWW/NSRO oraz Ministerstwo Finansów):

¹ W rezultacie fragment projektu budżetu MRR na rok 2008 obejmujący planowane wydatki PO KL zajmuje około 50 stron.

Potrzebne są odpowiednie zmiany ww. *Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących z pomocy zagranicznej*, zgodnie z podejściem zadaniowym do planowania budżetu.

4.2.1.2. Regulacje dotyczące środowiska – dotyczy wszystkich programów operacyjnych w ramach PWW i NSRO, finansujących inwestycje w infrastrukturę.

4.2.1.2.1. Brak ostatecznego wyznaczenia obszarów NATURA 2000

Brak formalnego, precyzyjnego wyznaczenia granic obszarów NATURA 2000 w odpowiednich rozporządzeniach Ministra Środowiska oznacza bardzo poważny problem dla wszystkich projektów inwestycyjnych realizowanych przy wykorzystaniu środków strukturalnych, położonych na terenach, które mogą zostać objęte ochroną w ramach NATURA 2000 (tzw. shadow lists) – istniejące wątpliwości skutkują niepewnością właściwych organów co do konieczności (i podstawy prawnej) stosowania przepisów odnoszących się do obszarów „naturowych”, a brak naniesienia obszarów chronionych na odpowiednie plany i mapy stanowi poważną trudność praktyczną w procedurach wydawania odpowiednich decyzji.

Rekomendowane działania (wiodący – Ministerstwo Środowiska):

Absolutnym priorytetem powinno być uzgodnienie z KE ostatecznej listy obszarów Natura 2000, a następnie zmiana *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000* (Dz. U. Nr 229, poz. 2313) oraz wyznaczenie obszarów ochrony siedlisk - ostatecznej listy i wydanie *rozporządzenia Ministra Środowiska* w tym zakresie.

4.2.1.2.2. Możliwość składania protestów na dwóch etapach postępowania dotyczącego oddziaływania inwestycji na środowisko

Możliwości składania protestów zostały już pewnym stopniu ograniczone poprzez zawężenie kręgu podmiotów do tego uprawnionych. Nadal jednak protest może być składany na obu etapach postępowania, co oznacza potencjalne (a często i praktyczne) opóźnienia procesu wydawania właściwych decyzji.

Rekomendowane działania (wiodący – Ministerstwo Środowiska):

Dokonanie odpowiedniej nowelizacji ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

4.2.1.3. Brak regulacji umożliwiających skuteczne przekazywanie informacji o (ewentualnych) nieprawidłowościach, w zakresie objętym tajemnicą skarbową² oraz wynikających z postępowań

² Nowelizacja ustawy o kontroli skarbowej z 2006 r. daje Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, pod pewnymi warunkami, prawo wyrażenia zgody na ujawnienie

prowadzonych przez organy ścigania do właściwych instytucji w systemie wdrażania środków strukturalnych – dotyczy PWW i NSRO

Ten problem, sygnalizowany przez szereg instytucji z systemu wdrażania PWW, może stanowić istotne utrudnienie w ustanowieniu sprawnego systemu wykrywania i zwalczania nieprawidłowości. Dobry przepływ informacji pomiędzy wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie nieprawidłowego (zwłaszcza mającego formę przestępstwa) wydatkowania środków publicznych, zarówno unijnych, jak i krajowych, ma w tym zakresie kluczowe znaczenie (wracamy do tej kwestii także w punkcie dotyczącym barier instytucjonalnych).

Jednocześnie jest to obszar „wrażliwy”, ze względu na poufność prowadzonych postępowań i uzyskiwanych w ich ramach informacji. Dlatego potrzebne jest precyzyjne określenie zasad współpracy pomiędzy różnymi typami organów państwa i instytucji z systemu wdrażania środków unijnych, zapewniające wszystkim zainteresowanym dostęp do informacji w zakresie niezbędnym dla skutecznego wypełniania ich zadań.

Rekomendowane działania (wiodący – IZ PWW/NSRO oraz Instytucja Audytowa):

Dokonanie analizy aktów prawnych regulujących przepływ informacji w ramach postępowań karnych i karno-skarbowych oraz w razie potrzeby zainicjowanie prac dotyczących odpowiednich zmian.

4.2.1.4. Brak odpowiednich aktów prawnych dotyczących zasad udzielania wsparcia w dziedzinach objętych pomocą publiczną – dotyczy priorytetów w ramach NSRO, w których wsparcie stanowi pomoc publiczną

Problem ten stanowił przyczynę poważnych opóźnień w uruchomieniu wsparcia objętego pomocą publiczną w ramach PWW, zwłaszcza w ramach ZPORR, ale także SPO WKP.

W przypadku ZPORR późne wejście w życie odpowiednich aktów prawnych spowodowało, że środki finansowe przeznaczone na finansowanie tego typów projektów były już w znacznym stopniu wyczerpane. W niektórych przypadkach Zarządy Województw, nie chcąc ryzykować utraty środków (ewentualnie przesunąć między działaniami) zdecydowały się rozdysponować całą alokację w ramach konkursów ogłaszanych przed wejściem w życie powyższych rozporządzeń. W tej sytuacji możliwości, które

informacji stanowiącej tajemnicę skarbową (art. 34 ust.1a-1c). Zgoda taka może być udzielona ze względu na „ważny interes publiczny” oraz gdy „jest to konieczne dla osiągnięcia celów kontroli skarbowej” lub jeżeli ujawnienie tych informacji urzeczywistni prawo obywateli do ich rzetelnego informowania o działaniach kontroli skarbowej i jawności życia publicznego”. Wydaje się jednak na podstawie informacji uzyskanych w trakcie wywiadów, że istnienie tego przepisu nie jest wystarczające dla zapewnienia skutecznego przepływu informacji z organów kontroli skarbowej do instytucji z systemu realizacji PWW i NSRO.

stworzyły te akty prawne w ogóle nie zostały wykorzystane. W województwach, w których pozostawiono część środków z myślą o ich uruchomieniu po zakończeniu procedury notyfikacji pomocy do KE i przyjęciu rozporządzeń, możliwe było przeprowadzenie co najwyżej jednej rundy aplikacyjnej. W związku z tym ilość projektów, które mogły uzyskać wsparcie była mocno ograniczona, tym bardziej, że zgodnie z odpowiednimi rozporządzeniami zarówno wszelkie prace przygotowawcze (przygotowanie prac studialnych, ekspertyz, dokumentacji technicznej, studium wykonalności itp.), jak również związane z procesem inwestycyjnym w projektach podlegających pomocy publicznej mogą być poniesione dopiero po złożeniu wniosku. Oznaczało to jednocześnie trudności w osiągnięciu zaplanowanych rezultatów działań.

Na obecnym etapie realizacji PWW nie jest to już bariera w wydatkowaniu środków, jednakże sygnalizujemy tę kwestię ze względu na ryzyko, że brak odpowiednich aktów prawnych będzie powodował podobne opóźnienia w ramach NSRO.

Występowanie pomocy publicznej zidentyfikowano we wszystkich programach operacyjnych realizowanych w ramach NSRO 2007 – 2013 (za wyjątkiem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna). W większości przypadków będzie to pomoc regionalna na nowe inwestycje, a także pomoc horyzontalna w szczególności na szkolenia, na zatrudnienie na ochronę środowiska, na badania i rozwój, na innowacje, na wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na kapitał podwyższonego ryzyka. Z 37 zidentyfikowanych programów pomocowych aż 26 wymaga notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Argumentem, który każe traktować kwestie związane z opracowaniem dokumentów dotyczących pomocy publicznej ze szczególną uwagą oraz który nadaje temu zagadnieniu charakter priorytetu, jest bezpośredni wpływ na okres rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków. Otóż, aby ten okres się rozpoczął, muszą zostać spełnione dwa warunki:

- publikacja zatwierdzonego programu pomocowego na stronie KE;
- beneficjent przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu musi złożyć wniosek o przyznanie pomocy, a organ zarządzający programem potwierdzić na piśmie, że projekt zasadniczo kwalifikuje się do pomocy.

Konieczność spełnienia powyższych warunków oznacza, że tempo prac nad dokumentami dotyczącymi pomocy publicznej będzie miało bezpośredni wpływ na poziom absorpcji środków z funduszy strukturalnych UE co najmniej w początkowym okresie nowej perspektywy finansowej.

Rekomendowane działania (wiodący – odpowiednie IP krajowych programów operacyjnych oraz IK RPO)

Niezbędne jest pilne doprowadzenie do finału prac związanych z opracowaniem projektów rozporządzeń oraz przygotowaniem programów pomocowych.

Warto także rozważyć pomysł, aby trwający proces konsultacji opracowywanych dokumentów miał bardziej transparentny charakter. Warto wykorzystać tu formułę stosowaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w procesie konsultacji wytycznych horyzontalnych

i dotyczących programów operacyjnych polegająca na publikowaniu na stronie internetowej projektów. Zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy, gdzie przepisy dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej będą miały zastosowanie, jest na tyle szeroki, że ten postulat wydaje się uzasadniony. Pozwoli to zebrać opinie nie tylko od podmiotów zaangażowanych w system instytucjonalny wdrażania NSRO, ale także od innych bezpośrednio zainteresowanych tym zagadnieniem.

4.2.1.5. Wątpliwości dotyczące mocy prawnej wytycznych MRR jako obowiązującego źródła prawa – dotyczy NSRO

Problem ten był podnoszony przez Rządowe Centrum Legislacji na etapie prac nad projektem *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, jest też przedmiotem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualne stwierdzenie nieskuteczności wytycznych jako sposobu określania szeregu zasad funkcjonowania systemu realizacji NSRO może doprowadzić do poważnych zakłóceń w realizacji programów operacyjnych.

Rekomendowane działania (wiodący – IZ NSRO)

Należy dokonać starannej analizy prawnej tego problemu i możliwych rozwiązań alternatywnych.

4.2.1.6. Przepisy związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji

Poza powyższymi rekomendacjami, warto także zwrócić uwagę na potrzebę modyfikacji ustaw, które w sposób bezpośredni mogą przyczynić się do uproszczenia procedur związanych z przygotowaniem inwestycji i ich realizacją. Chodzi tu przede wszystkim o prawo budowlane oraz przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

Rekomendowane działania: (wiodący - IZ PWW/NSRO lub IZ PO liS oraz Ministerstwo Budownictwa)

Należy dokonać inwentaryzacji i oceny dotychczas zgłaszanych propozycji zmian legislacyjnych mających służyć uproszczeniu procesów inwestycyjnych i na tej podstawie przygotować pakiet propozycji zmian, poczynając od takich, które są możliwe do wprowadzenia w krótkim horyzoncie czasowym, a jednocześnie przyniosą wymierne efekty. Przy dokonywaniu analizy należy zwrócić szczególną uwagę, aby proponowane zmiany prawne pozostawały w zgodzie z odpowiednim ustawodawstwem unijnym.

4.2.2. Bariery proceduralne

4.2.2.1. Problemy dotyczące systemu oceny i wyboru projektów

4.2.2.1.1. Problemy związane z wyborem ekspertów oceniających projekty – dotyczy zwłaszcza ZPORR i SPO WKP, potencjalnie NSRO

Dokumenty dotyczące realizacji ZPORR i SPO WKP wskazywały na niedostatki procedur stosowanych przy wyborze ekspertów dokonujących oceny projektów ubiegających się o dotacje, a zwłaszcza na brak przejrzystości przy wyborze ekspertów oraz niewystarczającą weryfikację ich kompetencji. Wskazywano również, że komitety oceny projektów i panele ekspertów bardzo rzadko korzystały z usług ekspertów zewnętrznych, nawet w przypadku bardzo specjalistycznych zagadnień, głównie dlatego, że instytucje wdrażające chciały uniknąć dodatkowych opóźnień w procesie dystrybucji środków unijnych. Taka sytuacja wywierała negatywny wpływ na jakość procesu wyboru.

Podkreślano równocześnie, że wymogi stawiane ekspertom powinny być realistyczne, gdyż określanie ich na poziomie praktycznie niemożliwym do osiągnięcia prowadzi do niemożności znalezienia spełniających je osób. W istocie kompleksowa ocena projektu wymagać może zaangażowania do tego celu więcej niż jednej osoby, z których każda oceniać będzie projekt w zakresie swojej specjalności, co powinno być uwzględniane w procedurach wyboru i zatrudniania ekspertów.

Istotnym problemem była również kwestia wynagradzania ekspertów, na co nie zaplanowano odpowiednich środków.

Problemy z tym związane, mające miejsce również w przypadku innych programów operacyjnych, były sygnalizowane także w trakcie wywiadów; wskazywano m.in. na brak systemowego podejścia do wykorzystywania ekspertów w trakcie oceny oraz na problemy w dokonaniu prawidłowej oceny projektów wynikające z tego, że rolę oceniających pełnili urzędnicy nie posiadający odpowiedniej wiedzy

Na obecnym etapie realizacji programów problem ten nie ma istotnego znaczenia, sygnalizujemy go jednak w kontekście wdrażania NSRO.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych PO).

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawarto przepisy stwarzające ramy prawne systematycznego podejścia do kwestii wyboru ekspertów, zwłaszcza w postaci wprowadzenia listy ekspertów. Minister Rozwoju Regionalnego na podstawie delegacji zawartej w Ustawie wydał Rozporządzenie w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych.

Ważne jest, aby dalsze działania i decyzje uwzględniały wnioski płynące z doświadczeń okresu 2004 - 2006 w tej dziedzinie.

Istotne jest pilne podjęcie działań służących powołaniu ekspertów, przy zachowaniu staranności w ich wyborze, tak aby eksperci ci, mający niejako „certyfikat” fachowości i rzetelności, w istocie zapewniali wysoki standard oceny.

Potrzebne jest także pilne wydanie wytycznych dotyczących kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów

Poza spełnieniem powyższych wymogów, dla zapewnienia odpowiedniej jakości oceny projektów należy także:

- zapewnić odpowiedni skład zespołów eksperckich (w znaczeniu merytorycznym, np. specjalista w obszarze finansowo-ekonomicznym + specjalista w obszarze technicznym + specjalista „branżowy”) i zapisać w odpowiednich regulaminach dotyczących oceny projektów, iż dany ekspert dokonuje oceny projektu tylko pod kątem „swoich” kryteriów. Pozwoli to wyeliminować sytuacje, w których eksperci muszą przyznawać punkty w kryteriach, na temat których nie mają wiedzy (przykładowo: inżynier, który świetnie poradzi sobie w kryteriach dotyczących wykonalności technologicznej prac modernizacyjnych obiektu zabytkowego nie musi być zorientowany w dotychczasowej aktywności beneficjenta w zakresie kultury i turystyki);
- zapewnić odpowiedni poziom szkoleń i wynagrodzenia dla ekspertów;
- precyzyjniej zdefiniować pojęcie konfliktu interesów w odniesieniu do ekspertów i ich usług dotyczących oceny projektów, a także wprowadzić i wdrażać realne sankcje za naruszenie przepisów w tym zakresie.

Warto też rozważyć outsourcing w zakresie oceny projektów (zadanie to mogłoby być zlecane częściowo np. w zakresie oceny finansowo – ekonomicznej). Jak wskazano powyżej, ze względu na interdyscyplinarny charakter kryteriów obowiązujących na etapie oceny merytorycznej trudno jest wyselekcjonować ekspertów, którzy mieliby odpowiednie kwalifikacje, aby dokonać oceny projektu pod kątem wszystkich typów kryteriów. W takich przypadkach outsourcing wydaje się dobrym rozwiązaniem.

4.2.2.1.2. Naciski polityczne w procesie selekcji projektów – dotyczy zwłaszcza ZPORR, obecnie NSRO

Problem ten był wskazywany głównie w odniesieniu do ZPORR, chociaż można sądzić, że nie był ograniczony wyłącznie do tego programu. Jako główny czynnik wskazywano rolę Komitetu Sterującego w procesie wyboru projektów, w tym m.in. wybór projektów bez zapoznawania się z ich oceną merytoryczną, kierowanie się przy wyborze głównie (niskimi) kosztami projektów, a nie ich jakością, tak aby udzielić wsparcia możliwie dużej liczbie beneficjentów. Podkreślano także brak zdefiniowanej odpowiedzialności Komitetu za podejmowane decyzje.

W związku z krytycznymi ocenami funkcjonowania Komitetów Sterujących nowelizacja ustawy o NPR zniósła obowiązek ich istnienia, zaś obecnie w odniesieniu do PWW problem ewentualnych nacisków politycznych na wybór projektów już nie występuje z powodów praktycznych (zakończenie procesu wyboru projektów).

Sygnalizujemy jednak tę kwestię, która jest postrzegana jako zagrożenie w odniesieniu do wyboru projektów w ramach NSRO.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych PO).

Procedury wyboru projektów stosowane w nowych programach operacyjnych powinny uwzględniać ten problem, biorąc pod uwagę doświadczenia z okresu 2004 – 2006.

Ważne jest w tym kontekście zwłaszcza precyzyjne zdefiniowanie kryteriów wyboru projektów, z naciskiem na kryteria mierzalne, zapewnienie fachowej i obiektywnej oceny wniosków oraz jawności procesu wyboru.

4.2.2.1.3. Problemy dotyczące kryteriów wyboru projektów – dotyczy PWW, potencjalnie NSRO

Szereg dokumentów ewaluacyjnych oraz respondentów wskazuje na niedoskonałości w zdefiniowaniu kryteriów wyboru projektów, rzutujące na trudności w wyborze takich wniosków, które rzeczywiście najlepiej służą realizacji celów i wskaźników programu.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych PO).

Przy określaniu kryteriów dla potrzeb nowych programów operacyjnych warto dokonać następujących modyfikacji w stosunku do systemu stosowanego w ramach PWW:

- modyfikacji systemu oceny pod kątem przeniesienia większej wagi na sam projekt i jego potencjał rozwojowy oraz przyniesione efekty, pozostawiając wpisywanie się projektu w ogólne cele programowe ocenie formalnej lub traktując je jako kryterium wejścia;
- skrócenia wieloetapowości oceny do dwóch etapów: oceny formalnej i oceny merytorycznej, a dotychczasową ocenę techniczno-ekonomiczną, stosowaną na przykład w SPO WKP, sugeruje się podzielić pomiędzy te dwa etapy, w zależności od kryterium oceny;
- wprowadzenia możliwości korygowania projektu (w pewnych zakresach) zarówno przez wnioskodawcę na wezwanie instytucji oceniającej, jak i w określonych przypadkach przez samych oceniających);
- wprowadzenia do oceny formalnej prostego kryterium: czy projekt jest dobrze opisany, czy opis zawiera wystarczającą ilość konkretnych informacji i uzasadnień, aby dokonać jego pełnej oceny;
- stosowania systemu ocen zero-jedynkowych w przypadku działań prostych;
- wypracowania kompromisu pomiędzy ocenami zero-jedynkowymi i całkowicie subiektywnymi, jeśli chodzi o jednoznaczność kryteriów oceny, poprzez umiejętne i odpowiednie przyporządkowanie wag w zakresie oceny merytorycznej w zależności od specyfiki działania oraz tam, gdzie jest to możliwe, wypracowanie uniwersalnego wskaźnika potwierdzającego prawidłowość wniosków płynących z oceny subiektywnej, np. współczynnik ekologiczny, koszt na jednostkę odpowiedniego wskaźnika, NPV (Net Present Value - miernik oceny opłacalności nakładów inwestycyjnych) itp.

4.2.2.1.4. Wprowadzenie szerokich możliwości odwoławczych dla projektodawców - dotyczy NSRO

Może to utrudniać sprawną i terminową realizację procedury dotyczącej oceny, wyboru projektów i podpisywania umów o dofinansowanie. Należy zatem traktować to zagadnienie jako obszar dużego ryzyka.

„Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych” Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14 sierpnia 2007r. stwierdzają, że wnioskodawca, w przypadku odrzucenia jego wniosku, ma możliwość wniesienia protestu oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Protest może dotyczyć każdego etapu oceny projektu i jej wyników, zarówno w zakresie formalnym, jak i merytorycznym. Pozostawiają one do rozstrzygnięcia na poziomie podręczników i instrukcji kwestie dotyczące m.in.:

- powoływania i obradowania zespołów doradczych i terminów z tym związanych;
- ustanawiania i określania wysokości rezerwy finansowej przeznaczonej na ewentualne finansowanie projektów, które pozytywnie przejdą procedurę odwoławczą;
- ścieżki obiegu dokumentów oraz terminów, jakie będą stosowane wewnątrz instytucji rozpatrującej protest.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych PO).

W podręcznikach procedur i instrukcjach wykonawczych opracowywanych dla poszczególnych programów operacyjnych trzeba wprowadzić zapisy, które pozwolą na sprawne i terminowe prowadzenie procedury odwoławczej.

4.2.2.1.5. Utrudnienia w dostępie do finansowania poprzez nadmierne wymogi dotyczące wniosku o dofinansowanie oraz zbyt dużą liczbę wymaganych załączników (często kosztownych) – dotyczy zwłaszcza organizacji pozarządowych, ale wskazywana w odniesieniu do różnych programów i grup beneficjentów PWW, potencjalnie PO KL i RPO

Problem ten był wskazywany przez wiele grup projektodawców, co spowodowało pewne złagodzenie wymogów w odniesieniu do środków 2004-2006. Obecnie problem ten stracił aktualność w odniesieniu do PWW z powodu wyczerpania środków, jednak przywołujemy go w tym miejscu w kontekście opracowywania procedur dla nowych programów operacyjnych.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych PO).

Warto rozważyć uproszczenie wzoru i terminologii wniosków np. uproszczenie wniosku podstawowego do informacji uniwersalnych dla większości działań i stworzenie dla każdego działania odpowiedniego adekwatnego dla jego specyfiki aneksu, gdzie wypełnia się rubryki specyficzne dla danej kategorii interwencji.

Bardzo istotne jest ograniczenie liczby załączników wymaganych na etapie składania wniosku. W pierwszej kolejności chodzi o rezygnację z załączników, które oznaczają poniesienie kosztów przez beneficjentów zanim uzyskają informację o przyznaniu (bądź nie) dofinansowania, np. opłaty notarialne. Będzie to możliwe poprzez zastosowanie mechanizmu preselekcji.

Kolejne ułatwienie to przeniesienie konieczności składania wszystkich niezbędnych załączników lub ich zdecydowanej, a możliwej do zaakceptowania z punktu widzenia procesu wyboru, ilości na etap podpisywania umowy o dofinansowanie projektów rekomendowanych do dofinansowania

Należy także określać odpowiednio długi termin na przygotowanie wniosku.

Nieco wychodząc poza sformułowanie niniejszego punktu, zwracamy uwagę na 2 inne ważne aspekty procesu wyboru projektów:

W jak największym stopniu powinna następować digitalizacja procesu na każdym etapie oceny i wyboru projektów. Pozwoli to ograniczyć dokumenty w wersji papierowej, które wymagają zapewnienia przez instytucje zaangażowane do systemu wdrażania dużych powierzchni lokalowych, chociażby w celu archiwizacji. Postulatem bardzo często zgłaszanym, przede wszystkim przez beneficjentów, jest wprowadzenie możliwości składania wniosku o dofinansowanie jedynie w formie cyfrowej. Konsekwencją tego byłaby również możliwość prowadzenia w ten sposób całej dokumentacji projektów oraz ich rozliczania.

Należy także zadbać o skuteczną ochronę praw własności intelektualnej podmiotów składających wnioski. Beneficjenci przygotowując projekt powinni mieć pewność, że osoby nie uprawnione nie wejdą w posiadanie informacji, które mogłyby w jakikolwiek sposób szkodzić autorom projektu.

Poniżej wskazujemy na 2 problemy dotyczące nie tyle utrudnień w wykorzystaniu środków, lecz zastrzeżeń co do trafności określenia kryteriów wyboru projektodawców lub projektów, a w konsekwencji trafnego wykorzystania środków. Sygnalizujemy je, mimo że nie całkowicie mieszczą się w zakresie badania, gdyż wydają się ważne w kontekście szczegółowego programowania Europejskiego Funduszu Społecznego.

4.2.2.1.6. Zbyt wąskie określenie kategorii projektodawców projektów finansowanych z EFS – dotyczy SPO RZL i II priorytetu ZPORR, potencjalnie PO KL

W środowisku organizacji pozarządowych powszechna jest opinia, że cele projektów finansowanych z EFS zostały określone zbyt wąsko, przez co organizacje zajmujące się kwestiami innymi, niż rynek pracy, zostały w dużym stopniu zmarginalizowane, poprzez niemożność ubiegania się o dofinansowanie.

Analiza, na ile opinie te znajdują uzasadnienie w świetle dokumentów programowych SPO RZL wykracza poza ramy niniejszego badania, ale w tym miejscu sygnalizujemy ten problem jako odnoszący się do ważnego aspektu programowania Europejskiego Funduszu Społecznego, który warto mieć na uwadze w kontekście PO KL.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PO KL)

Przy definiowaniu kryteriów dotyczących projektodawców, a także samych projektów w ramach PO KL należy dokonać weryfikacji, czy nie ograniczają

one w sposób nieuzasadniony dostępu do finansowania tylko do zbyt wąskiego kręgu podmiotów. Jest to tym istotniejsze, że w Polsce EFS jest niezwykle istotnym źródłem finansowania działań statutowych organizacji pozarządowych (oczywiście w dziedzinach objętych jego interwencją).

4.2.2.1.7. Zbyt ogólne zdefiniowanie projektów szkoleniowych w Uzupełnieniach programów - dotyczy ZPORR i SPO RZL, potencjalnie PO KL

Bardzo ogólne określenie zakresu szkoleń, dofinansowanych w ramach tzw. projektów otwartych, spowodowało, że finansowane szkolenia mają w zdecydowanie przeważającej części charakter ogólny (94% wszystkich realizowanych szkoleń). Brakuje ich dopasowania do specyfiki różnych branż gospodarki oraz bezpośredniego odniesienia do praktyki funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw (zabrakło kompleksowego wsparcia doradczego w firmie). Szkolenia specjalistyczne oferowane w ramach projektów otwartych koncentrują się na przekazaniu wąsko zakrojonych umiejętności (np. spawacz, księgowy, sprzedawca) i nie wnoszą one istotnego wkładu w rozwój społeczeństwa informacyjnego, czy budowę gospodarki opartej na wiedzy.

Powoduje to, że rozwój kadr gospodarki następuje w sposób nieskoordynowany, niezrównoważony terytorialnie i sektorowo oraz często przeciwnie do kierunku rozwoju gospodarki przyjętego przez Rząd RP. Efekty działania pozostają rozproszone na poziomie całej gospodarki – zostają przesunięte do tych obszarów, gdzie jest rozwinięty rynek usług szkoleniowych, oraz istnieje duża populacja aktywnych przedsiębiorstw. Regiony peryferyjne, bez wyraźnego ośrodka metropolitalnego są pokrzywdzone, ponieważ nie mają potencjału, aby konkurować z pozostałymi województwami o poziom absorpcji środków. Największy problem, jaki generuje przyjęta forma wsparcia to trudność w określeniu stopnia zaspokojenia potrzeb w określonych branżach i zidentyfikowania obszarów, w jakich potrzeby są nadal bardzo rozbudzone a brakuje wsparcia. Pomoc jest adresowana w sposób wycinkowy i rozproszony, a nie w sposób racjonalny, zgodnie z przyjętą strategią rozwoju. Przy braku odpowiedniego systemu informatycznego, nie można nawet określić kierunków pomocy i jej strumienia (kategorie tematyczne szkoleń, branże, województwa, wielkość przedsiębiorstw, profil beneficjentów ostatecznych – menedżer, zwykły pracownik).

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PO KL)

Należy bardziej precyzyjnie ukierunkować dofinansowanie EFS do projektów szkoleniowych, w oparciu o solidne rozpoznanie potrzeb szkoleniowych w poszczególnych sektorach i regionach.

Warto bardziej preferować określone grupy przedsiębiorstw i tam ukierunkowywać wsparcie (np. wsparcie szkoleniowo-doradcze dla przedsiębiorstw z województw wschodnich). Dla precyzyjnego wyselekcjonowania ostatecznych odbiorców, konieczne są odpowiednie badania rynku usług szkoleniowych i potrzeb potencjalnych odbiorców wsparcia. Jeśli nie będzie to już możliwe na poziomie programów operacyjnych/uszczegółowień programów (ze względu na przyjęcie

ostatecznych wersji dokumentów), to należy zaproponować odpowiednie kryteria wyboru projektów, dzięki którym możliwe będzie dofinansowanie projektów spełniających powyższe warunki.

Należy także zadbać o to, aby oferta szkoleniowa miała jak najbardziej komplementarny charakter. W tym celu warto zaostrzyć formułę, która dotychczas była stosowana w działaniu 2.3 *Schemat a* w SPO RZL, na premiującą projekty kompleksowe (szkolenia, doradztwo, staże), zorientowane przede wszystkim na efekty w przedsiębiorstwie.

Przede wszystkim należy wspierać kompleksowe szkolenia zamknięte, połączone z eksperckim doradztwem bezpośrednio w przedsiębiorstwach. Tego typu wsparcie wprost przekłada się na podniesienie umiejętności pracowników, menedżerów i wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw. Kompleksowość wsparcia publicznego może być ponadto wzmacniana poprzez wprowadzenie zintegrowanych grantów inwestycyjno-szkoleniowych.

4.2.2.2. Problemy związane z realizacją umów

4.2.2.2.1. Wymogi prowadzące do konieczności aneksowania umów o dofinansowanie – dotyczy zwłaszcza ZPORR, ale występuje również w innych programach, potencjalnie NSRO

Problem ten był bardzo poważny w pierwszym okresie realizacji programów, następnie odpowiednie procedury zostały do pewnego stopnia uelastycznione. Nadal jednak konieczność podpisywania aneksów w przypadku szeregu zmian w projektach stanowi utrudnienie, prowadzące często do opóźnień w realizacji i rozliczaniu projektów.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych programów operacyjnych)

Przy określaniu wzoru umowy dofinansowania należy ograniczyć poziom szczegółowości regulacji do kwestii kluczowych, dopuszczając jednocześnie dokonywanie zmian – poza ustalonym katalogiem wymagającym aneksu – w trybie wymiany korespondencji lub milczącej zgody IP/IP II.

4.2.2.2.2. Wielopoziomowa struktura instytucjonalna zaangażowana w proces płatności – dotyczy zwłaszcza ZPORR, priorytet II i działanie 3.4, potencjalnie – działań w ramach NSRO o skomplikowanej strukturze instytucjonalnej

Zaangażowanie w proces płatności wielu instytucji (IP plus IW (UM lub instytucje, którym UM powierzył realizację działań: WUP lub RIF) wydłuża czas potrzebny dla dokonania płatności z konta programu.

To zjawisko może występować, chociaż z mniejszym nasileniem, również w innych programach, gdzie procedury dokonywania płatności przewidują konieczność udziału w tym procesie szeregu instytucji.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych programów operacyjnych)

W odniesieniu do programów w ramach NSRO należy więc dążyć do maksymalnego zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w ten proces, co ma znaczenie przede wszystkim dla czasu potrzebnego do obiegu dokumentów, ale również dla jasnego określenia podziału obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy poszczególne instytucje w systemie wdrażania. Rekomendujemy wprowadzenie zasady, że jedna instytucja zatwierdza projekty i wypłaca dotacje w poszczególnych programach.

4.2.2.2.3. Procedury obiegu dokumentów – dotyczy PWW, potencjalnie NSRO

Obieg dokumentów pomiędzy instytucjami z systemu realizacji PWW często odbywa się w zbyt powolnym tempie. dotyczy to w szczególności udzielania odpowiedzi na pytania i wątpliwości innych instytucji, co skutkuje opóźnieniami w podejmowaniu decyzji i dokonywaniu płatności. Przyspieszenie następuje w okresach wzmożonego wysiłku, zwłaszcza przed upływem kolejnej daty „granicznej”, zwłaszcza dotyczącej okresu n+2. Brak jednak proceduralnych zasad regulujących odpowiednie terminy.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, IZ poszczególnych programów operacyjnych)

Proponujemy opracować system obiegu dokumentów, określający zarówno obowiązki informacyjne (służące zapewnieniu, że informacje dotyczące całości systemu wdrażania przekazywane będą do wszystkich instytucji zaangażowanych w ten proces), jak i (niezbyt długie) terminy na udzielanie odpowiedzi innym instytucjom. Powinno to powodować przyspieszenie procesu, czy to na etapie oceny i wyboru projektów, czy też na etapie realizacji projektów (tu mogą wystąpić np. wątpliwości co do kwalifikowalności kosztów wskazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność).

4.2.3. Bariery związane ze zdolnością instytucjonalną jednostek należących do systemu wdrażania – dotyczy PWW i NSRO

4.2.3.1. Niedobór kadr zaangażowanych w obsługę funduszy strukturalnych

Niewystarczająca ilość kadr zaangażowanych we wdrażanie środków strukturalnych pozostaje jedną z najpoważniejszych barier utrudniających skuteczną absorpcję środków strukturalnych. Na koniec 2006 r. w żadnym programie operacyjnym nie osiągnięto pełnej zdolności instytucjonalnej. Zapotrzebowanie na nowe etaty wynika w głównej mierze z konieczności wzmocnienia wydziałów odpowiedzialnych za rozliczenia finansowe oraz kontrolę.

Osoby, które dotychczas wykonywały zadania dotyczące bieżącej perspektywy finansowej są stopniowo przenoszone do nowych zadań związanych z realizacją okresu programowania 2007-2013. Niemniej jednak należy pamiętać, że zakończenie realizacji programów operacyjnych 2004-

2006 przypada na rok 2008. Zatem nie jest to rozwiązanie, które w najbliższych miesiącach wydatnie poprawi sytuację.

Ponadto, w przypadku instytucji obsługujących Fundusz Spójności, przesunięcie pracowników do obsługi nowej perspektywy finansowej nastąpi jeszcze później ze względu na fakt, iż zakończenie większości projektów Funduszu Spójności przypada na 2010 rok. W związku z tym obecnie i w najbliższej przyszłości potencjał do wdrożenia nowych programów musi być budowany w oparciu w dużej mierze o nowozatrudnionych pracowników, co przewiduje przywołany w rozdziale 3.1. *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007- 2013.*

Nowo zatrudniani pracownicy, zazwyczaj posiadający wysoki poziom wykształcenia formalnego, wymagają jednak gruntownego przeszkolenia i uzyskania doświadczenia praktycznego, aby móc wykonywać prawidłowo swoje obowiązki. Wzrost zatrudnienia prowadzi więc do osiągnięcia większej sprawności instytucji z pewnym opóźnieniem.

W tym kontekście poważnym problemem dla instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych jest ryzyko rotacji kadr. W jednostkach znajdujących się w ministerstwach zostało ono w istotnym stopniu zmniejszone dzięki podniesieniu wynagrodzeń (mowa o tym w rozdziale 4.1.), ale problem nadal istnieje, zwłaszcza w Urzędach Wojewódzkich. Czynnikiem, który pogłębia ten problem jest brak poczucia stabilizacji zawodowej oraz jasnych ścieżek kariery zawodowej.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, częściowo we współpracy z DIP MRR)

Należy ujednoczyć rozwiązania płacowe we wszystkich instytucjach z systemu realizacji PWW i NSRO oraz podjąć wszelkie możliwe wysiłki na rzecz stabilizacji zawodowej ich pracowników. Propozycją, którą warto wziąć pod uwagę, może być wyodrębnienie wśród pracowników administracji odrębnej kategorii (obsługujących fundusze strukturalne UE) i zapewnienie im odpowiedniej wysokości płac (wraz z wymaganiami), a także m.in. wprowadzenie systemu oceny efektywności pracowników i promocji kadr oraz szkolenia.

Ze względu na ogromne potrzeby szkoleniowe instytucji należących do systemu realizacji PWW oraz NSRO, potrzebne są bardziej systematyczne i rozbudowane niż do tej pory oraz odpowiednio skoordynowane działania szkoleniowe. Prowadzony obecnie przez MRR (Departament Informacji i Promocji) program szkoleń stanowi dobry pierwszy krok w tym kierunku, na pewno jednak nie zaspokoi wszystkich potrzeb, zarówno jeśli chodzi o uczestników, jak tematykę.

Naturalnie większość szkoleń jest i powinna być organizowana na poziomie poszczególnych programów lub instytucji, jednak centrum koordynacyjne w MRR powinno odgrywać w tym zakresie aktywną rolę, obejmującą określanie standardów, monitorowanie prowadzonych działań (w tym ich jakości i odpowiedniości do potrzeb), identyfikację luk w tym obszarze, zapewnianie wymiany informacji, a także organizowanie szkoleń w dziedzinach uznanych za kluczowe. Warto byłoby rozważyć opracowanie minimum szkoleniowego dla pracowników poszczególnych komórek wszystkich typów instytucji,

stanowiącego pewien „benchmark” dla osób odpowiedzialnych w tych instytucjach za działania szkoleniowe.

Poza tym potrzebne są działania długookresowe, chociażby dotyczące przygotowania kompleksowego programu poszerzania wiedzy na temat UE i polityki spójności wśród potencjalnych pracowników - absolwentów wyższych uczelni. Powinno to przyczynić się do zapewnienia stałego napływu odpowiednio przygotowanych pracowników w kolejnych latach realizacji NSRO.

4.2.3.2. Brak doświadczenia w zarządzaniu i wdrażaniu środków strukturalnych UE w instytucjach należących do systemu – dotyczy PWW oraz NSRO

Problem ten w sposób naturalny dotyczył początkowo wszystkich instytucji z systemu wdrażania środków strukturalnych, a w sposób szczególny tych resortów i instytucji, które w przeszłości nie miały do czynienia z zarządzaniem środkami unijnymi. Ta właśnie bariera w bardzo istotnym stopniu wpływała na powolne tempo podejmowania decyzji, a zwłaszcza na mnożenie utrudnień proceduralnych charakterystyczne dla pierwszego okresu wykorzystywania środków, i nadal nie można lekceważyć jej znaczenia.

Doświadczenie to jest stopniowo budowane w jednostkach uczestniczących w administrowaniu środkami 2004 – 2006. Niewątpliwie rotacja kadr, a także zmiany dokonywane w układzie instytucjonalnym stanowią czynniki istotnie utrudniające ten proces.

W ramach NSRO należy liczyć się z problemami związanymi z włączeniem do systemu realizacji dużej liczby nowych instytucji, które będą dopiero uczyć się pełnienia przypisanych im ról.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO)

Poza szerokim programem szkoleń, o którym mowa powyżej, a także zapewnieniem dobrego przepływu informacji w ramach systemu (o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału), warto rozważyć uruchomienie „coachingu” dla instytucji nowych, w których brak odpowiedniego doświadczenia stanowi szczególny problem. Mógłby to być projekt o charakterze pomocy technicznej, zapewniający bieżące doradztwo ze strony osób posiadających doświadczenie w dziedzinie zarządzania/wdrażania programów operacyjnych.

4.2.3.3. Problemy związane z systemem informatycznym monitoringu i kontroli (SIMIK) – dotyczy PWW i NSRO

SIMIK, mający być podstawowym narzędziem do monitoringu i kontroli procesu wdrażania funduszy strukturalnych UE, funkcjonuje jedynie w ograniczonym zakresie i w odniesieniu tylko do części programów operacyjnych. Ograniczenie jego zakresu funkcjonalnego było zresztą zgodne z rekomendacjami audytu systemu z 2006 r., poprzedzonego

analizą, która wskazała następujące utrudnienia w efektywnym wykorzystaniu SIMIK:

- nadmiernie zaostrzoną politykę bezpieczeństwa, (m.in. sieć wydzieloną), nieadekwatną do istniejących zagrożeń oraz skutkującą m.in. utrudnieniami w pracy;
- brak dobrych narzędzi analitycznych;
- nienadążanie zmian wprowadzanych w SIMIK za zmianami wprowadzanymi w obowiązujących procedurach, efektem czego jest brak aktualności systemu.

Wobec braku możliwości korzystania z SIMIK, praktycznie w ramach wszystkich programów opracowano własne narzędzia informatyczne. System realizacji PWW funkcjonuje więc mimo braku jednolitego narzędzia informatycznego i brak ten nie jest na ogół postrzegany jako istotny problem. Tym niemniej oznacza on niemożność uzyskiwania w sposób zautomatyzowany danych monitoringowych na poziomie PWW, co skutkuje istotnym dodatkowym nakładem pracy na ich pozyskiwanie w sposób niesystemowy, a ponadto ogranicza możliwości analityczne.

Niewątpliwie przeciągające się problemy związane z wprowadzaniem SIMIK, zwłaszcza w sytuacji niepodejmowania na poziomie centralnym decyzji służących wprowadzeniu rozwiązań alternatywnych (które zostały stopniowo zastosowane na własną rękę w poszczególnych programach), stanowiły jedną z istotnych przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu programów operacyjnych, również z powodu czasu, jaki był poświęcany temu problemowi (w tym - częściowo jeszcze trwające – wprowadzanie danych historycznych), zaś stan obecny – umożliwiający bieżące działanie – trudno uznać za optymalny.

Na potrzeby NSRO 2007 – 2013 budowany jest krajowy system informatyczny SIMIK II, jako system centralny, zaś każdy program operacyjny może posiadać na własne potrzeby swój lokalny system informatyczny, kompatybilny z SIMIK II. Jest to rozwiązanie biorące pod uwagę negatywne doświadczenia związane z tworzeniem SIMIK jako wszechogarniającego systemu, mającego zawierać niemal wszystkie dane dotyczące projektów finansowanych ze środków strukturalnych. Niepokój budzi jednak fakt, że system jest jeszcze nie gotowy, zaś odpowiedzialność za jego uruchomienie w istocie podzielona pomiędzy Ministerstwo Finansów i MRR. Podobnie niepokojący jest niski, jak się wydaje, stopień zaawansowania lokalnych systemów informatycznych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Problem ten może być tym poważniejszy, że funkcjonowanie systemów będzie badane w ramach audytu zgodności systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO)

Konieczność szybkiego uruchomienia SIMIK II i systemów lokalnych jest ewidentna. Systemy na obu poziomach powinny przy tym być możliwie proste i zawierać raczej minimum, niż maksimum danych, a jednocześnie powinna być możliwa ich łatwa modyfikacja oraz stopniowa rozbudowa.

4.2.3.4. System kontroli i audytu oraz zwalczania nieprawidłowości – dotyczy PWW i NSRO

W ramach Programu naprawczego dokonano zmian instytucjonalnych (odzwierciedlonych w odpowiednich zmianach prawnych) w systemie kontroli i audytu, zmierzających do jego usprawnienia. Zmiany te były związane ze stwierdzeniem pewnych dysfunkcji systemu, w tym przede wszystkim braku wyraźnych dwóch poziomów kontroli – poziomu instytucji zarządzającej programem operacyjnym (i *Strategią wykorzystania Funduszu Spójności*) oraz poziomu instytucji właściwej do spraw kontroli weryfikacyjnej.

Zmiany objęły głównie:

- utworzenie *Komitetu ds. Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności*, w celu koordynacji działań kontrolnych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty, jako forum uzgodnień dla wszystkich jednostek uczestniczących w systemie kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych, pozasystemowych organów kontroli państwowej, w zakresie koordynacji metod i planów prowadzenia kontroli oraz podsumowania i wymiany informacji o wynikach kontroli;
- likwidację jednostek monitorująco-kontrolnych poszczególnych funduszy strukturalnych, których kompetencje w zakresie kontroli i monitorowania funduszy nakładały się z kompetencjami instytucji zarządzających programami operacyjnymi, Instytucji Zarządzającej PWW oraz instytucji prowadzących kontrolę weryfikacyjną;
- zmiany organizacyjne w strukturze jednostek Ministerstwa Finansów odpowiedzialnych za pełnienie poszczególnych funkcji w systemie.

Dzięki utworzeniu Komitetu nastąpiło usprawnienie procesu kontroli prowadzonych w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przede wszystkim w zakresie:

- przeglądu i opiniowania rocznych planów kontroli instytucji właściwej do spraw prowadzenia kontroli weryfikacyjnej oraz akceptacji rocznych planów kontroli instytucji zarządzających,
- koordynacji kontroli realizowanych w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez właściwe instytucje,
- oceny efektywności realizowanych kontroli,
- opiniowania sprawozdań i raportów z wyników kontroli w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przekazywanych do KE.

Jednakże uczestnicy wywiadów wskazywali na nadal istniejące niedoskonałości systemu kontroli i audytu oraz zwalczania nieprawidłowości, które można uznać za wynik braków w zdolnościach instytucjonalnych odpowiednich jednostek, chociaż istotne znaczenie mają również regulacje prawne, o czym mowa wcześniej, a prawdopodobnie również braki w zakresie odpowiednich procedur.

Dotyczy to zwłaszcza dwóch obszarów:

- Brak odpowiedniego przygotowania Urzędów Kontroli Skarbowej do właściwego pełnienia przypisanych im funkcji, zwłaszcza

wystarczającej znajomości specyfiki środków strukturalnych, w tym ich celów i zasad funkcjonowania, obowiązujących procedur itp.

- Brak funkcjonującego centrum koordynacyjnego systemu audytu i kontroli, które dokonywałoby systematycznych analiz wyników prowadzonych działań kontrolnych i audytowych oraz zapewniałoby spójność praktycznego funkcjonowania systemu poprzez m.in. wydawanie interpretacji, zaleceń itp. opartych na wynikach analiz, a służących zapewnieniu jednolitych standardów, unikaniu powielania błędów przez beneficjentów i instytucje z systemu wdrażania, lepszej identyfikacji ryzyk itd.

Należy w tym miejscu powrócić również do braku wystarczającego przepływu informacji o wynikach kontroli pomiędzy instytucjami z systemu wdrażania, a także pomiędzy tymi instytucjami a organami ścigania oraz kontroli skarbowej – w tym zakresie, jak można sądzić, kluczowe znaczenie mają odpowiednie regulacje prawne i proceduralne, jednak również brak odpowiedniej wiedzy i świadomości znaczenia przekazywania odpowiednich informacji do innych instytucji odgrywa niebagatelną rolę.

Dla pełnego obrazu warto też wskazać, że ograniczona skuteczność systemu zwalczania nieprawidłowości wynika również z tego, iż jest on nastawiony na wykrywanie nieprawidłowości rozumianych jako błędy i oszustwa, natomiast nie dysponuje on skutecznymi narzędziami do wykrywania przestępstw natury korupcyjnej oraz do zapobiegania takim przestępstwom. Przestępstwa takie mogą kryć się za konkretnymi nieprawidłowościami (pracownik banku wystawia fałszywy dokument w zamian za łapówkę) lub występować niezależnie od nich (ekspert pozytywnie ocenia słaby projekt w zamian za określoną korzyść materialną lub niematerialną).

Wynika to przede wszystkim z braku stosownych standardów dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi zaangażowanymi w dystrybucję funduszy strukturalnych oraz przepisów ograniczających występowanie konfliktu interesów, a także odpowiedniej kontroli i audytu wydatkowania środków unijnych.

Można więc stwierdzić, że prowadzonych jest wiele kontroli, niekiedy dublujących się, natomiast w systemie występują luki.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO oraz Instytucja Audytowa)

Pilna wydaje się potrzeba intensywnych szkoleń dla kadr UKS zaangażowanych w wykonywanie funkcji kontrolnych. Powinien to być szeroki i kompleksowy program opracowany wspólnie przez IZ NSRO i IA, traktowany jako przedsięwzięcie długofalowe, a nie jednorazowe, aby zapewnić stałe podnoszenie poziomu odpowiednich pracowników, zwłaszcza nowych.

Należy zdecydowanie wzmocnić centrum koordynacyjne systemu, tak aby podjęło ono skuteczną realizację wskazanych funkcji, poprzez wzmocnienie kadrowe i szkolenia, oraz ewentualnie zewnętrzną pomoc techniczną.

Tak wzmocniona jednostka będzie mogła podjąć aktywne i systematyczne działania służące doskonaleniu systemu.

4.2.3.5. Problemy związane z brakiem wymiany informacji i współpracy pomiędzy instytucjami z systemu wdrażania – dotyczy PWW i potencjalnie NSRO

Na sprawę tę zwracano uwagę w trakcie wywiadów, wskazując na problemy stąd wynikające, m.in. związane z brakiem spójnego stanowiska w analogicznych kwestiach, różne wymogi w stosunku do tego samego typu projektów lub beneficjentów stosowane w różnych programach lub priorytetach, opóźnienia w przepływie dokumentacji.

Uczestnicy wywiadów podnosili też z jednej strony problemy związane z niemożnością uzyskania oczekiwanych działań ze strony jednostek należących do innych resortów (brak relacji podległości), a z drugiej – nadmierny centralizm i narzucanie dodatkowych obowiązków instytucjom niższego szczebla w systemie realizacji PWW/NSRO. Wskazuje to na nadal występujące trudności we wzajemnej komunikacji i współpracy.

Problemem pozostaje skuteczność i terminowość przekazywania informacji pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania PWW i NSRO. Istniejące formalne mechanizmy koordynacji i przepływu informacji nie działają w pełni skutecznie, o czym świadczy chociażby różny stopień poinformowania uczestników wywiadów (reprezentujących w przeważającej mierze kierownictwo poszczególnych instytucji), a także potwierdzony w wywiadach brak utrwalonej praktyki dzielenia się informacjami na temat napotkanych problemów w realizacji programów oraz zastosowanych dla ich przewyżczenia rozwiązań. Oznacza to co najmniej niewykorzystanie części szans na zwiększenie skuteczności wydatkowania środków.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO)

Problem ten jest trudny do przewyżczenia, nie wystarczą tu bowiem działania regulacyjne czy proceduralne, a konieczne jest systematyczne budowanie przyzwyczajzeń ukierunkowanych na dzielenie się informacjami oraz konsultowanie napotkanych problemów i wprowadzanych rozwiązań z innymi uczestnikami systemu.

Można stosować na szerszą niż dotąd skalę instrument w postaci grup roboczych zajmujących się poszczególnymi aspektami realizacji programów operacyjnych, pod warunkiem, że ich spotkania będą służyły celom praktycznym cenionym przez większość uczestników.

Podstawową rolę ma tu do odegrania centrum koordynacyjne w MRR, które powinno na bieżąco stymulować, inicjować i podtrzymywać różne formy współpracy i wymiany informacji, tak aby stopniowo stały się one trwałym elementem funkcjonowania systemu. Istotne są w tym zakresie choćby proste, ale systematycznie wykorzystywane nieformalne rozwiązania takie jak regularne spotkania kluczowych osób z poszczególnych instytucji, a także uczestnictwo w szkoleniach wspólnych dla różnych jednostek.

4.2.3.6. Problemy dotyczące polityki informacyjnej prowadzonej przez instytucje zaangażowane w obsługę poszczególnych programów operacyjnych – dotyczy PWW i potencjalnie NSRO

Ewaluacje niektórych programów operacyjnych oraz opinie beneficjentów, a także informacje uzyskane od uczestników wywiadów wskazują na niewłaściwe wypełnianie przez instytucje z systemu realizacji PWW funkcji informacyjnej wobec projektodawców i beneficjentów.

Szczególnie krytycznie oceniane elementy polityki informacyjnej w stosunku do projektodawców to:

- trudności w dotarciu do konkretnej informacji (brak przyjaznej dla użytkownika informacji na stronach internetowych, niemożność dodzwonienia się do instytucji, niedostępność osób zobowiązanych do udzielania informacji; pozytywnym przykładem ułatwienia dostępu do informacji jest umieszczenie na stronie internetowej PARP Kwalifikatora Wniosków, umożliwiającego Beneficjentom samodzielne sprawdzenie formalnej poprawności wniosku,
- udzielanie informacji błędnych lub nieprecyzyjnych (np. dotyczących kryteriów oceny wniosku, zmian w procedurze oceny i wyboru projektów czy też na temat kwot przeznaczonych do rozdysponowania w ramach danego konkursu i/lub poziomu dofinansowania projektów),
- zbyt późne przekazywanie informacji,
- nadmierna centralizacja polityki informacyjnej (np. w przypadku działań prowadzonych przez PARP – można sądzić, że wynikało to z chęci zapewnienia jednolitości przekazywanych informacji, ale zwiększało trudności w dotarciu do nich).

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO we współpracy z DIP MRR, IZ poszczególnych programów operacyjnych)

Instytucje odpowiedzialne za realizację działań informacyjnych i promocyjnych poszczególnych programów powinny stosować odpowiednie kanały informacyjne, a także dostosować treść i formę tychże działań do poszczególnych typów beneficjentów.

Ponadto należy zadbać o to, żeby regionalizacja programów operacyjnych nie spowodowała różnic w dostępie do informacji beneficjentów w poszczególnych województwach. Zamieszczanie podstawowych informacji powinno się odbywać według jednolitego standardu przyjętego dla całego kraju. Informacje te powinny również zawierać ujednolicone, jasne i precyzyjne interpretacje przepisów prawa.

Aby polityka informacyjna była czytelna i przejrzysta, standaryzacja powinna dotyczyć m.in.:

- składu Komitetów Monitorujących, terminów ich posiedzeń i protokołów;
- listy ekspertów;
- stanu zaawansowania trwających w danym momencie procesów wyboru i oceny projektów;
- informacji publikowanych po poszczególnych etapach wyboru i oceny projektów (należy określić jakie informacje będą publikowane, np. nazwa beneficjenta, tytuł i numer projektów, kwota dofinansowania itp.)

- archiwum zmian dokonywanych w przepisach, wytycznych i wzorach dokumentów;
- dobrych praktyk;
- najczęściej popełnianych błędów..

Instrumentem, który z jednej strony udoskonaliby system informacji o środkach strukturalnych UE i nadałby nową jakość działaniom realizowanym w tym obszarze, a z drugiej strony usprawniłby proces wdrażania, byłoby zastosowanie na szeroką skalę narzędzi *e-government*.

Powinny one umożliwiać aplikowanie on-line oraz śledzenie drogi wniosku na poszczególnych etapach selekcji. Takie standardy wprowadzono m.in. w Wielkiej Brytanii. Zwiększyło to przejrzystość procesu oceny wniosków. Zadaniem *e-government* jest zwiększenie sprawności i przejrzystości funkcjonowania urzędów. Wprowadzenie narzędzi on-line w instytucjach zarządzających i wdrażających fundusze strukturalne pozwoli na zmniejszenie „zatorów”, lepszą ocenę pracowników, a w konsekwencji na zwiększenie poziomu absorpcji. Informacja podana on-line zamieszczona na stronie internetowej powinna mieć takie samo znaczenie jak urzędowy dokument w formie papierowej. Wyeliminuje to konieczność wielokrotnego telefonowania do urzędu w celu uzyskania podstawowych informacji oraz może ograniczyć korespondencję urzędu z beneficjentami.

Mimo oczywistych korzyści płynących z powyższego rozwiązania, trzeba mieć świadomość, iż wdrożenie w Polsce tego typu rekomendacji może napotkać na trudności natury technicznej. Stąd potrzeba przyspieszenia działań służących wprowadzaniu *e-narzędzi* do administracji publicznej, w tym także przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych – niestety te projekty, zwłaszcza na szczeblu centralnym, okazały się szczególnie trudne.

4.2.4. Bariery finansowe

4.2.4.1. **Możliwe trudności z pokryciem z budżetu państwa wydatków** związanych z realizacją projektów – dotyczy PWW i NSRO, w szczególności projektów transportowych

Kumulujące się potrzeby finansowe związane zwłaszcza z końcowym etapem realizacji projektów Funduszu Spójności oraz wydatkami na nowe projekty, w połączeniu z innymi potrzebami budżetu (w tym wydatkami związanymi z EURO 2012), mogą powodować trudności w zapewnieniu płynnego finansowania projektów strukturalnych, zwłaszcza w latach 2010 - 2011.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, Ministerstwo Finansów)

Konieczne jest szczegółowe i długofalowe prognozowanie wydatków i zapotrzebowania na środki budżetowe i ewentualnie korzystanie z dodatkowego finansowania zewnętrznego.

4.2.4.2. Rosnące zadłużenie samorządów lokalnych – dotyczy Funduszu Spójności, PO IiŚ, dużych projektów samorządowych w innych programach NSRO

Część samorządów, przede wszystkim będących beneficjentami Funduszu Spójności, zbliża się do granic zadłużenia. Brak środków zagraża terminowemu uruchamianiu przetargów (co wymaga zabezpieczenia środków) i ich rozstrzygnięciu w przypadkach, gdy oferowane ceny przekraczają kwoty przewidywane w umowach dofinansowania, a zwłaszcza rozpoczynaniu kolejnych projektów w ramach NSRO 2007 – 2013.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO, Ministerstwo Finansów)

Konieczne jest systematyczne monitorowanie sytuacji i przygotowanie interwencyjnych rozwiązań prawnych i finansowych na wypadek zagrożenia niewykorzystaniem środków. Mogłyby one obejmować odstępstwa od limitów zadłużenia w indywidualnych przypadkach (po uzyskaniu odpowiedniego umocowania prawnego), ewentualnie w razie konieczności w połączeniu z zaangażowaniem budżetu państwa w montaż finansowy.

4.2.4.3. Bariery finansowe utrudniające korzystanie z EFS przez organizacje pozarządowe – dotyczy SPO RZL, potencjalnie PO KL

Problem ten obejmuje dwa zagadnienia:

- Dla części organizacji pozarządowych barierą w ewentualnym aplikowaniu o fundusze strukturalne były wymogi związane z finansowaniem projektu. Uzależnienie wielkości finansowania, jakie organizacja może otrzymać na projekt realizowany ze środków SPO RZL od wysokości uzyskiwanych przez nią przychodów sprawia, że znaczna część organizacji³ znajdowała się poza gronem potencjalnych projektodawców.
- Dla organizacji pozarządowych, których budżet i skala prowadzonej działalności odpowiadają warunkom programów finansowanych z funduszy strukturalnych, szczególnie istotnym problemem jest ryzyko utraty płynności finansowej projektu, związane z zasadą przekazywania dotacji w kolejnych transzach, wypłacanych po rozliczeniu przez organizację dużej części dotychczas otrzymanej kwoty. Możliwość wystąpienia od samego początku realizacji projektu opóźnień w przekazywaniu środków przez Instytucje Wdrażające grozi poważnymi trudnościami w realizacji projektu, a nierzadko również w funkcjonowaniu całej organizacji. Pierwsze opóźnienia w stosunku do harmonogramu projektu zdarzają się już na etapie podpisywania umowy z Instytucją Wdrażającą, co wiąże się z opóźnieniem przekazania pierwszej transzy środków, która powinna zostać wypłacona w ciągu 60 dni od momentu złożenia poprawnego wniosku o płatność. W praktyce zdarza się, że pieniądze są

³ Projektodawcy składający wnioski do Działów 1.1, 1.5 lub 1.6 SPO RZL spoza sektora finansów publicznych mogą złożyć projekt o wartości nie przekraczającej dwukrotności przychodów z ostatniego roku kalendarzowego.

przekazywane dopiero po kilku miesiącach od planowanego terminu rozpoczęcia projektu (czyli w przypadku niektórych krótkotrwałych projektów wręcz po zakończeniu ich realizacji).

Zasygnalizowana bariera należy do dość dużego zestawu problemów utrudniających organizacjom pozarządowym korzystanie z EFS.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PO KL)

Problematyka ta warta jest odrębnej dokładniejszej analizy i ewentualnego podjęcia przy określaniu procedur PO KL, tak aby były one bardziej sprzyjające tej grupie projektodawców. W tym celu konieczna będzie nowelizacja zapisów *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych*, o której mowa wcześniej.

4.2.5. Bariery po stronie beneficjentów

4.2.5.1. Słabości instytucjonalne większości grup beneficjentów – dotyczy PWW i NSRO

Problem ten jest wyraźnie widoczny w analizowanych dokumentach, był także wskazywany przez uczestników wywiadów. Dotyczy właściwie wszystkich grup beneficjentów środków strukturalnych, począwszy od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz PKP PLK, poprzez samorządy terytorialne, aż do przedsiębiorców i zwłaszcza organizacji pozarządowych.

Brak odpowiednio przygotowanych kadr, w połączeniu z często występującą ich niestabilnością, skutkuje trudnościami na wszystkich etapach korzystania ze środków strukturalnych:

- prawidłowym przygotowaniu projektów i związanej z nimi dokumentacji,
- przygotowywaniu dokumentacji i prowadzeniu postępowań o zamówienia publiczne (w przypadkach, gdy jest to wymagane),
- właściwym dokumentowaniu realizowanych działań,
- rozliczaniu projektów i przygotowywaniu wniosków o płatność – z reguły składane wnioski zawierają błędy i wymagają niekiedy kilkakrotnych poprawek, co oczywiście znacznie spowalnia przepływy finansowe.

Szczególnie niepokojące są braki instytucjonalne u największych beneficjentów Funduszu Spójności i dużych projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, które skutkują poważnymi zagrożeniami w wykorzystaniu środków.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ PWW/NSRO).

Rodzaj pożądanых działań zależy w dużej mierze od typu beneficjentów. Dla wszystkich typów istotne jest uproszczenie wymogów biurokratycznych związanych ze składaniem i rozliczaniem projektów. Należy też unikać

częstych zmian w zasadach udzielania i rozliczania dotacji, a w przypadku ich wprowadzania, zadbać o szeroką informację na ten temat.

Niezmiernie ważny jest również łatwy dostęp do informacji i instrukcji przygotowanych w sposób przyjazny dla użytkownika i odpowiadający potrzebom poszczególnych typów projektodawców. Warto poświęcić tej kwestii więcej uwagi niż przy realizacji PWW, gdy informacje były bardzo często podawane np. w układzie ważnym dla administracji (program, priorytet, działania), a nie dla poszukującego możliwości sfinansowania danego przedsięwzięcia (kto, na jaki projekt i na jakich warunkach może uzyskać środki), brakowało również prostych poradników.

Znacznie bardziej kosztowne są szkolenia dla projektodawców i beneficjentów, te więc będą mogły być organizowane na stosunkowo ograniczoną skalę. W przypadku beneficjentów raczej masowych, jak mali i średni przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, funkcję tę powinny spełniać Regionalne Ośrodki EFS oraz ośrodki Krajowego systemu Usług dla MSP, a zwłaszcza Punkty Konsultacyjne dla przedsiębiorców. One też powinny zapewnić przynajmniej wstępne indywidualne doradztwo. Aby mogły skutecznie spełniać swoją rolę, muszą zostać odpowiednio przeszkolone oraz mieć stały dostęp do aktualnych informacji oraz możliwość uzyskiwania wyjaśnień i bardziej szczegółowych instrukcji od instytucji odpowiedzialnych za dane działania.

Należy natomiast skoncentrować się na wzmocnieniu beneficjentów, których słabość instytucjonalna stanowi zagrożenie dla skutecznej absorpcji środków, w szczególności GDDKiA oraz PKP PLK, oraz – w razie konieczności – innych dużych beneficjentów.

W przypadku GDDKiA i PKP PLK wydają się konieczne indywidualne kompleksowe programy wsparcia instytucjonalnego, oparte na profesjonalnej analizie potrzeb i łączące elementy takie jak (w zależności od diagnozy) restrukturyzacja wewnętrzna, podniesienie płac (GDDKiA), intensywne pomoc techniczna, program szkoleniowy.

Inni duzi beneficjenci powinni uzyskać pomoc szkoleniową i doradczą, dostosowaną do indywidualnej sytuacji.

4.2.5.2. Zmiany w realizowanych projektach i nie wypełnianie przez beneficjentów zobowiązań wynikających z zapisów umowy o dofinansowanie – dotyczy PWW, potencjalnie NSRO

Następujące w trakcie realizacji projektu zmiany, takie jak: zmiana wartości lub terminów realizacji projektu w wyniku przeprowadzenia przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zmiany na liście wydatków kwalifikowanych i przesunięcia pomiędzy kategoriami kosztów kwalifikowanych, a także przesunięcia między głównymi kategoriami wydatków przekraczające 15% wartości projektu, powodują konieczność podpisywania aneksów do umów o dofinansowanie.

Skala tego zjawiska jest znaczna, w niektórych działaniach dochodzi do aneksowania nawet 100% podpisanych umów. Opóźnia to moment rozliczenia projektów, co wpływa również na opóźnienia we wdrażaniu całych działań, priorytetów i programów, a także zmianę danych monitoringowych, w zakresie, w którym umowy zostały aneksowane.

Odstępstwa od umów ze strony beneficjentów dotyczą przede wszystkim:

- wprowadzania zmian do projektów, zgłaszanych z opóźnieniem w stosunku do terminów przewidzianych w umowie lub w ogóle brak informacji od beneficjentów na temat zmian wprowadzanych do projektu; lub zgłaszanie zmian bezpośrednio przed zakończeniem realizacji,
- realizacji projektu niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym,
- zmiany wysokości planowanych do osiągnięcia wskaźników realizacji projektów,
- dostarczanie sprawozdań z opóźnieniem, sporządzanie ich w sposób lakoniczny lub nie przedstawianie faktycznego stanu realizacji projektu.

Sytuacje takie powodują opóźnienia w rozliczaniu projektów, a także mogą prowadzić do powstawania wydatków niekwalifikowanych lub nieprawidłowości. Utrudniają też trafne planowanie wydatków przez instytucje wdrażające.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ poszczególnych programów operacyjnych)

Skala tego zjawiska może się zmniejszyć w wyniku dokładniejszej analizy projektów i nie przyjmowania do finansowania takich, których harmonogram, budżet czy też wskaźniki już na etapie wnioskowania budzą wątpliwości. Ważne są też działania podnoszące poziom umiejętności projektodawców/beneficjentów w zakresie planowania i zarządzania projektami.

4.2.5.3. Nie składanie przez beneficjentów wniosków o płatność pośrednią – dotyczy PWW, potencjalnie NSRO

Zjawisko to, wynikające m.in. z faktu, że przygotowywanie wniosku stanowi dla wielu beneficjentów znaczną trudność, występuje w szeregu programów. Powoduje ono niejako "sztucznie" w stosunku do stanu zaawansowania projektów niskie wydatki ze środków strukturalnych, zagrażając osiągnięciu zaplanowanych wskaźników finansowych i utrudniając planowanie wydatków przez instytucje z systemu wdrażania.

Rekomendowane działania: (wiodący: IZ poszczególnych programów operacyjnych)

Działania w tym zakresie zależą od diagnozy konkretnych przyczyn typowych dla danego działania/priorytetu. W przypadku powtarzających się błędów należy przygotować proste i jasne instrukcje „prowadzące za rękę” osobę przygotowującą wniosek.

W odniesieniu do dużych beneficjentów warto rozważyć większy wysiłek szkoleniowo-doradczy z inicjatywy IW/IP II

W przypadku niektórych kategorii beneficjentów istotne znaczenie powinna mieć zmiana zasad finansowania projektów (brak pożyczek na prefinansowanie).

4.2.5.4. Niewielka aktywność organizacji pozarządowych w procesie aplikowania o środki EFS – dotyczy SPO RZL i II priorytetu ZPORR, potencjalnie PO KL

Problem ten, który obecnie nie jest już aktualny w odniesieniu do PWW, może znowu nabrać aktualności w odniesieniu do PO KL. Jego przyczyny są złożone i w dużym stopniu zostały wskazane w innych zidentyfikowanych barierach (proceduralne, finansowe, informacyjne). Warto jednak wskazać go osobno, dla pełności obrazu udziału organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków strukturalnych.

Rekomendowane działania (wiodący: IZ PO KL)

Rekapitulując to, co zostało wskazane wcześniej, warto zrezygnować ze zbyt sztywnych ram określonych dla dotacji rozwojowej, stanowiących krok wstecz wobec reguł korzystania z EFS, dokonać racjonalizacji wniosku o dofinansowanie i towarzyszących mu załączników, a jednocześnie w pełni wykorzystywać sieć ROEFS do aktywizowania i wspierania organizacji pozarządowych w aplikowaniu o środki.

4.2.6. Bariery rynkowe

4.2.6.1. Wzrost cen materiałów i usług budowlanych – dotyczy projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w ramach Funduszu Spójności i SPOT, potencjalnie NSRO.

Występujący w ostatnim okresie wzrost cen powoduje trudności w rozstrzygnięciu przetargów ze względu na brak ofert mieszczących się w zaplanowanym budżecie, co skutkuje opóźnieniami w uruchamianiu inwestycji. Szczególnie trudna jest w takich przypadkach sytuacja beneficjentów, dla których wzrost cen oznacza pojawienie się bariery finansowej w obliczu konieczności zwiększenia współfinansowania projektu.

W przypadku już podpisanych umów, wzrost cen prowadzi do występowania przez wykonawców o renegotiację podpisanych umów, a w przypadkach skrajnych – do ich rezygnacji z wykonania umowy i schodzenia z placu budowy, co oznacza poważne komplikacje i opóźnienia w zakończeniu inwestycji.

Rekomendowane działania (wiodący: IZ programów operacyjnych)

Możliwości przeciwdziałania skutkom wzrostu cen są bardzo ograniczone; podstawowe znaczenie ma staranna analiza projektów na etapie ich oceny, pod kątem realności projektowanych budżetów w świetle przewidywanych trendów rynkowych oraz szybka realizacja wszystkich etapów od oceny projektu, przez podpisanie umowy, procedury zamówień publicznych do zakończenia inwestycji. W sytuacjach wzrostu cen (ale nie błędnego przygotowania budżetu) powinno być możliwe podniesienie kwoty dofinansowania w zależności od dostępności środków.

4.2.6.2. Niewystarczający potencjał, zwłaszcza kadrowy, firm budowlanych dla wykonania zamówień – dotyczy projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w ramach Funduszu Spójności i SPOT, a także NSRO

Ten problem również utrudnia rozstrzygnięcie przetargów, a także powoduje opóźnienia w realizacji kontraktów, a niekiedy – w połączeniu ze wzrostem cen, o którym mowa powyżej - rezygnację wykonawców z wykonania umowy w celu przeniesienia zasobów na inną budowę, będącą przedmiotem później zawartej i korzystniejszej finansowo umowy.

Efektom tych problemów są opóźnienia w zakresie terminowej realizacji wielu projektów dotyczących robót budowlanych, niekiedy skutkujące ryzykiem nie zakończenia projektu w terminie umożliwiającym dokonanie rozliczenia w okresie kwalifikowalności wydatków.

Rekomendowane działania: (wiodący: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Nie wydaje się, aby były praktycznie możliwe działania w ramach systemu realizacji PWW/NSRO zapobiegające temu problemowi. Należy go brać pod uwagę jako jedno z ryzyk przy realizacji projektów.

Możliwe są natomiast pewne działania ze strony rządu, prowadzące do zmniejszenia tego problemu, zwłaszcza kontynuacja uproszczeń w zakresie zatrudniania pracowników zza wschodniej granicy Polski. Przede wszystkim jednak należy popierać współpracę (stałą lub *ad hoc*) firm polskich z firmami zagranicznymi w realizacji dużych inwestycji budowlanych. Ułatwia ona kontrolę nad zatrudnianiem pracowników z zagranicy.

4.2.6.3. Ograniczony popyt na szkolenia wśród małych i średnich przedsiębiorstw oraz pracowników firm – dotyczy SPO RZL oraz II priorytetu ZPORR, potencjalnie PO KL

Do przyczyn ograniczonego zainteresowania szkoleniami należą:

- nieświadomiona potrzeba kształcenia ustawicznego, zarówno po stronie przedsiębiorców, jak pracowników,
- trudności w delegowaniu na szkolenia pracowników firm mających małe zatrudnienie,
- obawy przed obciążeniami biurokratycznymi związanymi z korzystaniem ze szkoleń finansowanych z EFS.

Problem ten utrudnia terminową i zgodną z założonymi wskaźnikami realizację projektów szkoleniowych finansowanych z EFS, w niektórych przypadkach prowadząc do braku pełnej realizacji projektów.

Rekomendowane działania: (wiodący: DIP MRR w porozumieniu z PARP)

Podstawowym działaniem w tym zakresie jest kampania promocyjna służąca zachęceniu do korzystania ze szkoleń.

5. Podsumowanie

5.1. Wnioski z analizy barier w wykorzystaniu środków

Dokonana przez nas analiza wskazuje, że mimo wprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat istotnych zmian, zwłaszcza prawnych i proceduralnych, nadal mamy do czynienia z szeregiem trudności w skutecznym wykorzystywaniu środków strukturalnych; stanowią one jednak bardziej problemy niż bariery sensu stricto, utrudniają bowiem wydatkowanie, ale go nie uniemożliwiają.

W istocie na podstawie obecnie dostępnych danych i informacji uzyskanych od instytucji zarządzających można sądzić, że będzie możliwe wydatkowanie praktycznie 100% środków strukturalnych 2004- 2006.

Podsumowując wyniki badania zaprezentowane w rozdziale 4, warto zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Znaczenie strategiczne dla skutecznego wykorzystania środków strukturalnych ma **budowa nowoczesnej, sprawnej administracji publicznej**. Pierwszy okres wykorzystania funduszy bardzo wyraźnie potwierdza, że taki szeroki proces jest niezbędny, aby osiągnąć stan pożądany, w którym nie będą potrzebne kolejne akcyjne działania i mechanizmy interwencyjne zapobiegające niebezpieczeństwu niewykorzystania środków, zaś realizacja programów i projektów nie będzie wiązała się z koniecznością poszukiwania ścieżek wyjścia z gąszczu utrudnień, stworzonych przez samą administrację.

Wydaje się, że diagnoza zawarta w Programie naprawczym, wskazująca na „filozofię” działania skierowaną na administrowanie, a nie osiąganie rezultatów, pozostaje nadal w dużym stopniu aktualna. Zmiana tej filozofii jest naturalnie zadaniem długoterminowym, powinna jednak wyznaczać podstawowy kierunek działań służących kształtowaniu systemu wykorzystania środków publicznych, w tym strukturalnych. Narzędziem, które może być w tym zakresie wykorzystane, jest PO KL, a zwłaszcza jego priorytet V Dobre rządzenie.

Warto podkreślić, że działania służące budowie sprawnego systemu instytucjonalnego dla potrzeb realizacji PWW i NSRO, niewątpliwie konieczne, nie będą wystarczające, jeśli zabraknie tego szerszego kontekstu, o którym mowa powyżej, gdyż realizacja programów finansowanych ze środków strukturalnych nie jest – i być nie powinna – obszarem izolowanym od „codziennej rzeczywistości” polskiej administracji, lecz (ważnym) elementem jej funkcjonowania. W dłuższej perspektywie nie wydaje się skutecznym rozwiązaniem budowanie niejako wydzielonej grupy jednostek administracji, zajmującej się wyłącznie zadaniami związanymi z wykorzystaniem środków strukturalnych, bez uwzględniania problemów występujących w jednostkach i instytucjach „sąsiadujących”.

Dobrym tego przykładem, z którym obecnie mamy do czynienia, są napięcia wynikające z wprowadzania podwyżek płac w instytucjach z systemu wdrażania, bez podjęcia problemu poziomu wynagrodzeń oraz systemów motywacyjnych w całej administracji⁴.

Z kolei ogromne problemy z uruchamianiem projektów infrastrukturalnych, a także wskazywane poważne ryzyko dotyczące zwrotu środków wydatkowanych na projekty, których postępowania przetargowe oraz procesy podejmowania decyzji środowiskowych nasuwają wątpliwości co do prawidłowości ich przeprowadzenia, wskazują na rolę wielu instytucji i służb zaangażowanych w te procesy, nie należących do systemu instytucjonalnego PWW i NSRO.

Ze względu na specyfikę i znaczenie środków strukturalnych, procesy związane w ich wydatkowaniem bardzo dobrze pokazują słabości i braki naszej administracji (a także jej silne strony – zwłaszcza umiejętność znajdowania sposobów działania w niesprzyjających temu ramach prawnych i proceduralnych oraz mobilizacji w sytuacjach kryzysowych). Można mieć nadzieję, że procesy te stanowią również narzędzie zmiany całego systemu.

Mając w pamięci powyżej wskazany kontekst, należy stwierdzić, że **sprawny system instytucjonalny** odpowiedzialny za wykorzystanie środków strukturalnych ma pierwszorzędą wagę dla osiągnięcia sukcesu w realizacji unijnej polityki spójności. Warto więc wskazać na kluczowe problemy z tym związane:

- niewystarczająca liczba pracowników w dużej części jednostek,
- nie w pełni rozwiązany problem wysokości wynagrodzeń (nie wszędzie środki zostały uruchomione – vide przypadek urzędów wojewódzkich, o którym mowa w przypisie 4, nie wszędzie podwyżki objęły wszystkich kwalifikujących się do tego pracowników, gdyż środki zostały przyznane tylko na pracowników zatrudnionych w określonym momencie, nie obejmując później przyjętych, w niektórych instytucjach podwyżki mają charakter czasowych dodatków),
- brak jasnego określenia perspektyw dalszego zatrudnienia w tych jednostkach, które nie mają przypisanych zadań w ramach NSRO,
- brak poczucia stabilizacji zawodowej i jasnych ścieżek kariery – obawy przed kolejnymi zmianami instytucjonalnymi i kadrowymi, związanymi ze zmianami politycznymi,
- duża liczba nowych instytucji w systemie realizacji NSRO – nie mają one doświadczenia we wdrażaniu środków strukturalnych, z reguły mają zbyt małą liczbę pracowników, którym brakuje wiedzy i umiejętności niezbędnych dla realizacji powierzanych im obowiązków; można się obawiać, że instytucje te będą powtarzać proces uczenia się, jaki miał

⁴ W niektórych Urzędach Wojewódzkich związki zawodowe zablokowały wprowadzanie tych podwyżek, podnosząc argumenty odwołujące się do nierównego traktowania pracowników. Napięci pojawiają się również w wielu innych jednostkach (departamentach), w których tylko niektórzy pracownicy, zajmujący się środkami strukturalnymi, otrzymali podwyżki.

miejsce w jednostkach systemu realizacji PWW, ze związanymi z tym, trudnymi do uniknięcia, opóźnieniami i błędami w realizacji zadań,

- brak wystarczającej wiedzy i umiejętności z zakresu zarządzania strategicznego i zarządzania projektowego wśród pracowników, zwłaszcza nowo zatrudnionych,
- w niektórych instytucjach - brak wystarczającej znajomości przepisów i umiejętności w dziedzinach kluczowych dla skutecznej realizacji projektów, w tym zwłaszcza opracowywania specyfikacji przetargowej oraz prowadzenia postępowań przetargowych (dotyczy to również kluczowych beneficjentów - o tym obszarze mowa jest również poniżej).

Podstawowe obszary problemowe wyłaniające się z naszych badań to:

Przepisy dotyczące finansów publicznych i przepisy około-budżetowe, które stanowią bardzo poważne utrudnienie w sprawnej realizacji i rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Przez niemalą część uczestników wywiadów zostały one uznane za problem najpoważniejszy. Szczególnie niepokojące jest przy tym, że w pewnych przypadkach nastąpiło usztywnienie zasad w stosunku do reguł lub praktyki funkcjonującej wcześniej.

Niezbędne wydaje się zwłaszcza jednoznaczne rozwiązanie problemu rozliczania dotacji rozwojowej na koniec roku budżetowego.

Wymogi związane z ochroną środowiska, w tym kwestie NATURA 2000, jak również prowadzenie postępowań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Występują tu problemy prawne, ale co najmniej równie ważny jest brak odpowiedniej wiedzy i świadomości znaczenia tej sfery dla oceny prawidłowości wydatkowania środków, wśród szerokiego kręgu zaangażowanych instytucji. W rezultacie można się obawiać, że mamy do czynienia nie tylko z opóźnieniami w uruchamianiu niektórych inwestycji, ale co więcej z nieprawidłowościami w procesie podejmowania decyzji w przypadku dużej liczby już prowadzonych lub zakończonych projektów.

Problem ten będzie prawdopodobnie poważnie rzutował na tempo uruchamiania projektów infrastrukturalnych w ramach NSRO, a należy mieć nadzieję, że doświadczenia w tym zakresie w ramach ZPORR, SPOT i Funduszu Spójności spowodują, że uda się uniknąć dotychczas nagminnych błędów w prowadzeniu odpowiednich postępowań.

Prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne. W tej dziedzinie przepisy prawa obecnie nie wydają się przeszkodą, natomiast problemem pozostaje **poziom umiejętności** ich stosowania, a zwłaszcza częste błędy w sporządzaniu specyfikacji. Mogą mieć one różne negatywne skutki – od protestów ze strony uczestników przetargów i związanych z tym opóźnień w ich rozstrzygnięciu, poprzez niemożność wyłonienia wykonawcy wskutek błędnie lub nierealistycznie sformułowanych wymogów i oczekiwań lub błędnego oszacowania budżetu, niezgodnych z oczekiwaniami rezultatów przetargu w odniesieniu do szeroko rozumianej jakości wygrywającej oferty

wskutek nieprecyzyjnie określonego przedmiotu zamówienia, aż do stwierdzonej ex post nieprawidłowości procedury, np. wskutek umieszczenia w dokumentacji przetargowej wymogów naruszających równość konkurencji ze strony wykonawców zagranicznych, co może skutkować uznaniem wydatków poniesionych w wyniku takiego postępowania za nieprawidłowe. Ponadto opóźnienia w procedurach przetargowych powodują często stosowanie najkrótszych dozwolonych terminów, co odbija się niekorzystnie na ilości i jakości otrzymywanych ofert.

W rezultacie – brak umiejętności w tym obszarze skutkuje bardzo poważnymi problemami w prawidłowej realizacji projektów. Pozostanie to niewątpliwie problemem także w odniesieniu do projektów w ramach NSRO. Dotyczy on, formalnie rzecz biorąc, przede wszystkim beneficjentów środków, jednakże ze względu na jego znaczenie zasługuje na szczególną uwagę instytucji z systemu wdrażania.

Problematyka **pomocy publicznej** nie pojawiła się wśród kluczowych barier w trakcie badania, tym niemniej zwracamy na nią uwagę, gdyż opóźnienia w wydaniu odpowiednich aktów prawnych stanowiły poważny problem dla niektórych działań w ramach PWW i istnieje obawa, że sytuacja powtórzy się w przypadku nowych programów operacyjnych, tym razem ze względu na dostępne kwoty mogąc stanowić problem o większej skali.

Pragniemy podkreślić potrzebę skutecznie funkcjonującego **systemu audytu i kontroli oraz zwalczania nieprawidłowości**. Wydaje się, że obecnie większość instytucji koncentruje się na – często bardzo szczegółowych i długotrwałych, a nie zawsze skoordynowanych – kontrolach, nastawionych na aspekty formalno-proceduralne realizacji projektów, a znacznie mniej uwagi poświęca badaniu wydatków z punktu widzenia realizacji celów projektów. Mówiąc w pewnym uproszczeniu – kontrolowane jest bardziej to, czy beneficjent miał prawo dokonać zakupu tego, a nie innego rodzaju mebla, a nie to, czy mebel ten był potrzebny dla osiągnięcia celu, któremu ma służyć projekt.

Co więcej, uzyskane przez nas w trakcie wywiadów informacje wskazują, że obecny system niewystarczająco działa jako system w znaczeniu funkcjonalnym, który powinien być oparty na efektywnej koordynacji pracy, skutecznym przepływie informacji pomiędzy instytucjami (w tym policją i prokuraturą) oraz analizie pojawiających się zjawisk i kierowaniu płynących z nich wniosków do systemu wdrażania (np. w postaci wydawania interpretacji). Wydaje się, że Rola centrum koordynacyjnego systemu powinna być w tym celu znacznie bardziej aktywna.

Ponownie problemem mogą okazać się **systemy informatyczne** – uruchomienie systemu krajowego SIMIK II oraz systemów lokalnych wydaje się niepokojąco odległe.

Kolejny obszar, który stwarza problemy przy wdrażaniu PWW, to **przepływ informacji wewnątrz systemu wdrażania oraz pomiędzy instytucjami należącymi do systemu a projektodawcami (beneficjentami)**. Na

problemy te wskazują analizy poszczególnych programów, były one widoczne również w trakcie wywiadów. Naturalnie kwestia ta jest jednym z aspektów zdolności instytucjonalnych jednostek systemu, warto ją jednak wskazać osobno ze względu na jej znaczenie. Dobry przepływ informacji ma szczególne znaczenie dla sprawności funkcjonowania każdej instytucji oraz każdego, zwłaszcza złożonego systemu. Braki w tej dziedzinie odbijają się negatywnie zarówno na tempie, jak i jakości realizacji zadań.

Niezwykle istotne jest również zapewnienie realnego dostępu do pełnej, precyzyjnej i aktualnej informacji zewnętrznym użytkownikom systemu, a więc przede wszystkim projektodawcom oraz następnie beneficjentom. Oszczędza to wiele czasu i wysiłku zarówno odbiorcom, jak i nadawcom informacji. Niestety ten aspekt obsługi środków strukturalnych jest często lekceważony (jeśli nie w deklaracjach, to w praktyce funkcjonowania instytucji). Warto dołożyć starań, aby uległo to pozytywnej zmianie, co będzie miało tym większe znaczenie dla realizacji NSRO, że będą w niej uczestniczyć liczne nowe instytucje, którym dostęp do szeroko pojmowanej informacji będzie szczególnie potrzebny, aby przyspieszyć ich proces uczenia się, a także nowi projektodawcy i beneficjenci.

Wreszcie należy wskazać na kwestię braku właściwego **przygotowania projektodawców (beneficjentów)** do realizacji zadań związanych z tą rolą. Powyżej wskazano na problemy związane ze stosowaniem Prawa zamówień publicznych, ale nie do nich ogranicza się to zagadnienie. Problemy zaczynają się na etapie przygotowania wniosku i projektu, a kończą na etapie jego rozliczenia, a może raczej – archiwizacji dokumentów. Niestety odnosi się to nie tylko do organizacji pozarządowych, rolników czy małych przedsiębiorców, ale również do największych beneficjentów włącznie z GDDKiA oraz PKP PLK, przy czym skala zagrożenia dla wykorzystania środków związana z problemami występującymi u tych ostatnich beneficjentów jest znacznie większa.

Należy liczyć się z tym, że problem ten pozostanie istotny również przy realizacji NSRO, przy czym jego znaczenie może wzrosnąć proporcjonalnie do wielkości środków oraz liczby nowych beneficjentów.

5.2. Wprowadzone rozwiązania usprawniające wykorzystanie środków

System wdrażania NSRO 2007 – 2013 przewiduje szereg nowych regulacji i rozwiązań, które powinny istotnie przyczynić się do usprawnienia wykorzystywania środków strukturalnych. Do takich rozwiązań można zaliczyć m.in.:

- ujmowanie środków przeznaczonych na finansowanie projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych w ustawie budżetowej (ułatwia określenie „montażu finansowego” zarówno na poziomie wniosku o dofinansowanie, jak i wniosku o płatność: wszystkie środki zewnętrzne ujęte w umowie o dofinansowanie to po prostu środki publiczne);

- opracowanie i zatwierdzenie planów inwestycyjnych zawierających listę projektów kluczowych (pozwala to beneficjentom skoncentrować się na przygotowaniu przedsięwzięcia od strony inwestycyjnej, zamiast angażować się w kosztowny i długotrwały proces związany z uczestnictwem w konkursie. Ponadto nie stwarza „pozornej” szansy na uzyskanie wsparcia dla innych beneficjentów);
- pewną decentralizację wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Powinno to ograniczyć zjawisko „wysysania” środków przez regiony o silnych ośrodkach metropolitarnych, z dużym potencjałem absorpcji środków, dzięki rozwiniętemu rynkowi instytucji szkoleniowych. Przykładowo: słabą stroną *Schematu a* w SPO RZL 2004 – 2006 był przyjęty centralny podział środków, uzależniony od popytu w skali kraju. W konsekwencji takiego rozwiązania duża część środków trafiła na Mazowsze, gdzie rynek usług szkoleniowych jest rozwinięty, a dzięki EFS rozwinął się jeszcze bardziej;
- wprowadzenie instrumentu preselekcji (pozwala „odsiać” projekty, które z powodów formalnych nie miałyby szans na uzyskanie wsparcia, musiałyby jednak zostać poddane pełnej weryfikacji formalnej. Wpływałoby to na wydłużenie w czasie tego etapu selekcji. Poza tym beneficjenci zmuszeni byłiby do ponoszenia kosztów, często bardzo wysokich np. na dokumentację techniczną, nie mając żadnej wiedzy na temat szans swojego wniosku. Ponadto preselekcja znakomicie sprawdzi się w przypadku projektów, które będą wspierane zgodnie z zasadami pomocy publicznej. Pozytywny wynik na etapie preselekcji, w przypadku takich projektów, rozpoczyna okres kwalifikowalności wydatków);
- połączenie w jednym dokumencie sprawozdań rzeczowych z wnioskami o płatność (upraszcza i skraca procedury stosowane w procesie sprawozdawczości, płatności i monitoringu, jednocześnie pozwalając na bardziej skuteczne monitorowanie projektu, a także ułatwia beneficjentom zarządzanie projektem).

5.3. Główne kierunki wymaganych działań

Jak wynika z naszego raportu, wiele kwestii nadal wymaga rozwiązania. Niezbędne są działania we wszystkich właściwie obszarach istotnych dla sprawnego funkcjonowania systemu wykorzystania środków strukturalnych. Poniżej prezentujemy listę najważniejszych i najbardziej pilnych kroków:

5.3.1. Ze względu na **poziom zagrożenia dla wydatkowania** środków strukturalnych w pierwszych latach obecnej perspektywy finansowej, niezbędne jest **jak najszybsze uruchomienie** wszystkich programów operacyjnych.

Szczególnie istotne jest zdecydowane **przyspieszenie procesu przygotowywania projektów**, w tym zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych.

Fakt, że – jak można sądzić – jedynie niewielka część projektów kluczowych jest w zaawansowanej fazie przygotowań, stanowi bardzo poważny problem,

który grozić może nawet utratą środków. Konieczne jest więc przeznaczenie odpowiednich środków finansowych oraz zasobów ludzkich na ten cel, który powinien być traktowany obecnie jako **priorytetowy**.

Nawet pobieżna analiza wykresu zobowiązań i płatności na poziomie PWW, zawartego w załączniku 6.1. obrazuje, jak długi jest **statystyczny okres pomiędzy zakontraktowaniem środków a płatnością z konta programu**. Wynosi on średnio od około 17 do 22 miesięcy. Trzeba przy tym pamiętać, że w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych okres ten jest zwykle znacznie dłuższy niż przeciętny.

Należy mieć na uwadze tę okoliczność w kontekście pierwszego terminu n+3, tj. 31 grudnia 2010 r.

5.3.2. Za kluczowe dla niezakłóconego wydatkowania funduszy należy uznać **działania legislacyjne** w dziedzinie:

- finansów publicznych i budżetu państwa (ustawa o finansach publicznych, odpowiednie rozporządzenia)
- ochrony środowiska (zwłaszcza rozporządzenia dotyczące obszarów Natura 2000)
- pomocy publicznej (rozporządzenia określające programy pomocowe).

5.3.3. Należy szybko zakończyć proces wydawania wytycznych MRR, tak aby znane były ramy proceduralne realizacji programów operacyjnych.

Należy również przygotować alternatywne rozwiązanie prawne na wypadek, gdyby forma wytycznych okazała się niewłaściwa od strony prawnej, tak aby nie spowodowało to blokady w realizacji NSRO.

5.3.4. Konieczna jest intensywna **budowa instytucji** należących do systemu realizacji NSRO. Dotyczy to naturalnie jednostek dopiero obecnie włączonych do systemu, ale również tych, które funkcjonowały w nim już wcześniej. Należy przy tym objąć tymi działaniami nie tylko instytucje systemu sensu stricto, ale również beneficjentów instytucjonalnych, zwłaszcza tych, którzy mają za zadanie realizację największych projektów, a w szczególności GDDKiA oraz PKP PLK.

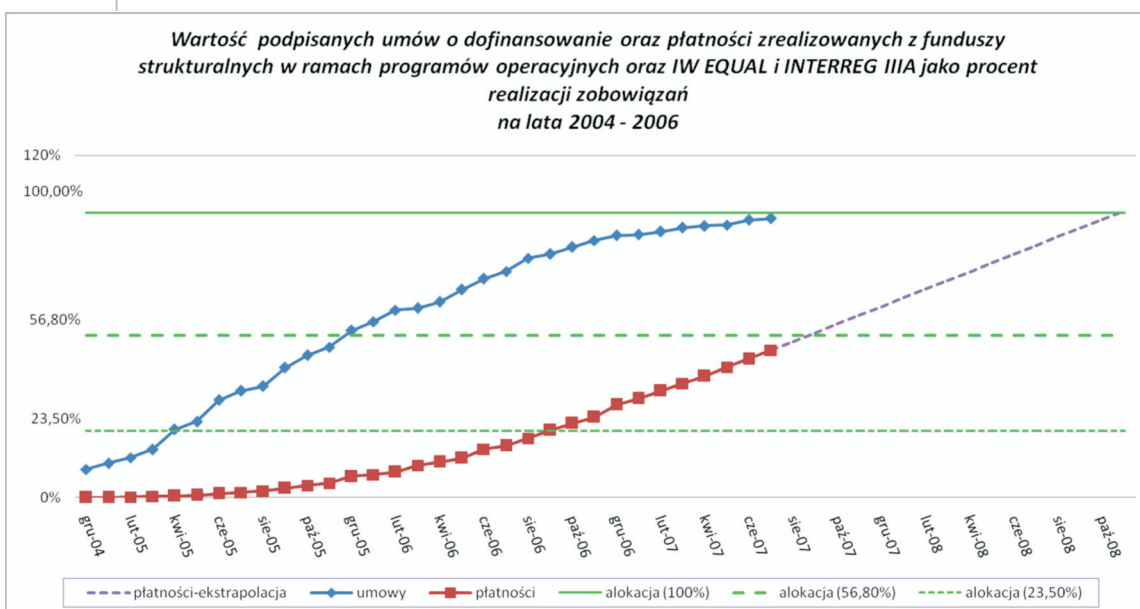
- Chodzi nie tylko o odpowiedni poziom wynagrodzeń pracowników tych instytucji; niezwykle ważne jest również zapewnienie im poczucia stabilizacji zawodowej oraz perspektyw rozwoju i awansu zawodowego.
- Nieodzowny jest pilny, szeroki i intensywny program szkoleń, nie ograniczających się do problematyki związanej bezpośrednio z wykorzystywaniem środków strukturalnych. Brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności stanowi bowiem jedną z podstawowych przyczyn opóźnień i utrudnień w realizacji poszczególnych etapów wdrażania programów operacyjnych, a także oczywiście popełnianych błędów, które mogą skutkować nawet koniecznością zwrotu środków.
- W przypadku niektórych instytucji, w szczególności GDDKiA, niezbędny i pilny jest kompleksowy program wzmocnienia instytucjonalnego, zapewne obejmujący restrukturyzację wewnętrzną i poważną zmianę sposobu funkcjonowania.

5.3.5. Potrzebne jest ustanowienie sprawnego **systemu przepływu informacji** w ramach systemu realizacji NSRO. Dotyczy to odpowiednich narzędzi informatycznych, ale również określenia i wdrożenia procedur i praktyk służących dzieleniu się informacjami w ramach systemu instytucjonalnego NSRO oraz pomiędzy tym systemem a projektodawcami/beneficjentami i ich reprezentacjami. Ułatwi to wykorzystywanie środków, a także poprawi relacje pomiędzy systemem NSRO i jego otoczeniem.

5.3.6. Potrzebna jest **poprawa jakości systemu audytu i kontroli oraz zwalczania nieprawidłowości**: wzmocnienie instytucjonalne jego ogniw, zwłaszcza Urzędów Kontroli Skarbowej, zapewnienie skutecznego współdziałania z innymi organami kontrolnymi oraz sprawnie działające centrum spełniające funkcje analityczne, koordynacyjne i zapewniające spójność systemu.

6. Załączniki

6.1. Wykres zobowiązań i płatności na poziomie PWW



6.2. Lista analizowanych dokumentów

Okres programowania 2004 - 2006

Ogólne:

Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006

Raport końcowy z realizacji zadań przewidzianych w programie naprawczym zwiększającym absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 – 2006

Informacja za okres od 1 stycznia do 31 marca 2007 r. (przyjęta przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dn. 27 kwietnia 2007 r. oraz przyjęta do wiadomości przez Radę Ministrów w dn. 10 maja 2007 r.)

Sprawozdanie z realizacji w 2006 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006, czerwiec 2007

Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działań służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 października 2006 r.), grudzień 2006

Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu środków EFS, wrzesień 2005

Opinie uczestników IV OFIP na temat dostępności środków EFS dla organizacji pozarządowych

Analiza głównych błędów i zaniedbań beneficjentów w realizacji projektów współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych, październik 2006

Informacja na temat zagrożonych projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz projektów znajdujących się na listach rezerwowych (zgodnie ze stanem na koniec lipca 2007 roku), sierpień 2007

Informacja na temat realizacji Decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie zakresu i trybu prowadzenia szczególnego nadzoru nad projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych wg. stanu na koniec lipca 2007 r., sierpień 2007

Jednolity system wynagrodzeń, oceny i promocji kadr pracowników zajmujących się obsługą programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (*aneks do Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*)

Informacja związana z pracami Międzyresortowego Zespołu Przeciwdziałania Negatywnemu Wpływowi Wzrostu Kosztów Realizacji Inwestycji, czerwiec 2007

Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007 – 2013, kwiecień 2007

Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce, 2007

Analiza systemu realizacji, rozliczania i raportowania wydatków w wybranych elementach programów operacyjnych funduszy strukturalnych, sierpień 2007

Analiza zagrożeń płynności finansowej w programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych – perspektywa finansowa 2004-2006 w okresie styczeń 2007 marzec 2007

Structural Funds' implementation in Poland – challenges for 2007 – 2013, July 2007

ZPORR:

Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków EFS w ramach ZPORR

Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województwa-badanie przeprowadzone w województwie dolnośląskim, lubuskim i mazowieckim w okresie sierpień-listopad 2006

Raport roczny z postępu wdrażania ZPORR w 2006r.

SPO RZL:

Analiza kierunków wspierania rozwoju kapitału ludzkiego przedsiębiorstw z wykorzystaniem środków EFS. Dotychczasowe doświadczenia z realizacji 2.3 RZL, kwiecień 2006

Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004- 2006, grudzień 2005

SPO WKP:

Ocena efektów realizacji uproszczeń systemie wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, czerwiec 2007

Ocena postępu realizacji SPO WKP 2004-2006 oraz identyfikacja problemów w absorpcji środków programu, wrzesień 2005

Ocena uzupełniająca „Problemy i bariery w postępie realizacji SPO WKP 2004-2006 w ocenie Ostatecznych Odbiorców Programu”, październik 2005

Poziom absorpcji przez Małe i Średnie Przedsiębiorstwa środków w ramach SPO WKP 2004-2006, luty 2007

Raport z oceny uzupełniającej pt. „Funkcjonowanie systemu wdrażania SPO WKP, w latach 2004-2006-identyfikacja barier i problemu organizacyjnych”, wrzesień 2005

Raport końcowy z badań „Ocena efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania SPO WKP 2004-2006, czerwiec 2007

Uwagi i rekomendacje Związku Banków Polskich nt. raportu ewaluacyjnego „Udział i rola instytucji finansowych w realizacji działania 2.3 SPO WKP 2004-2006

Problemy i bariery w postępie realizacji SPO WKP 2004-2006 w ocenie Ostatecznych Odbiorców Programu

Analiza systemu wyboru projektów w Sektorowym Programie Operacyjnym Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, styczeń 2007

SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich:

Ocena systemu zarządzania i wdrażania oraz przygotowania instytucjonalnego do wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 -2006, listopad 2005

SPO PT:

Analiza stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004 -2006, grudzień 2006

EQUAL:

Raport końcowy: Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce, marzec 2005

Okres programowania 2007-2013:

Wspólnotowe akty prawne:

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999

Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady a dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Polskie akty prawne:

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.06. nr 227, poz. 1658)

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.07. nr 82, poz. 560)

Zarządzenie Nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego:Wytyczne obowiązujące

Wytyczne nr 1 dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013 z Komisją Europejską

Wytyczne nr 2 w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego

Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących

Wytyczne nr 4 w zakresie sprawozdawczości

Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej

Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013

Wytyczne nr 7 w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych zgodnych z art. 28 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013

Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym

Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym

Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013

Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych

Wytyczne w zakresie informacji i promocji

Wytyczne konsultowane

Projekt wytycznych w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013

Projekt wytycznych w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa

Projekt wytycznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód

Projekt wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych i regionalnych programów operacyjnych

Projekt wytycznych w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń

Projekt wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych zgodnych z art. 28 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Projekt wytycznych dla wojewodów w zakresie wykonywania nadzoru nad wyłanianiem projektów w trybie konkursu w ramach regionalnych programów operacyjnych

6.3. Lista uczestników wywiadów indywidualnych

Piotr Żuber, Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Konstancja Piątkowska, Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Jarosław Orliński, Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Barbara Styczeń, Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, Ministerstwo Finansów

Krzysztof Siwek, Dyrektor Departamentu Zarządzania programem Transport, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Małgorzata Wierzbowska, Dyrektor Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Michał Ziętara, Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Renata Zielińska, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Anna Mickiewicz, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Ewa Wnukowska, Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Anita Wesołowska, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Mariusz Wielec, Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Danuta Jabłońska, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Radomir Matczak, Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

Artur Tomczyk, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Stanisław Paluch, Kierownik Wydziału ds. Obsługi EFS, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie

6.4. Lista uczestników wywiadów zogniskowanych

Wywiad zogniskowany z beneficjentami środków strukturalnych:

Daria Kulczycka, Ekspert Gospodarczy, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”

Anna Kozieł, Forum Inicjatyw Pozarządowych

Zofia Komorowska, Forum Inicjatyw Pozarządowych

Pan Radosław Piontek, Prezes, Ecorys Sp. z o.o.

Pan Michał Olszewski, Dyrektor, Biuro Funduszy Europejskich, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Unia Metropolii Polskich

Wywiad zogniskowany z przedstawicielami instytucji realizujących PWW 2004 – 2006:

Katarzyna Wielguszevska, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Rafał Sukiennik, Departament Współpracy Terytorialnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Małgorzata Wasilewska, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Paulina Malinowska, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Gabriela Popowicz, Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Witold Witowski, Dyrektor Biura Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwo Edukacji Narodowej

Beata Płonka, Dyrektor Krajowej Struktury Wsparcia Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, Fundacja Fundusz Współpracy

Wywiad z przedstawicielami instytucji należących do systemu realizacji NSRO 2007 – 2013:

Anna Kacprzyk, Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich, Ministerstwo Gospodarki

Dominika Tyter-Niedbała, Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Certyfikującej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Barbara Woszczyk, Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania EFS, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Jarosław Pasek, Dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej, Ministerstwo Transportu

Adam Rogowski, Dyrektor Departamentu Certyfikacji i Poświadczeń Środków, Ministerstwo Finansów

Monika Konikowska, Dyrektor Zespołu prawnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Dariusz Wojtasik, Zastępca Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Funduszy Unijnych, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego

6.5. Wykaz skrótów stosowanych w raporcie

EFS – Europejski Fundusz Społeczny
MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NPR – Narodowy Plan Rozwoju 2004 - 2006
NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013
PO IiŚ - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013
PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 - 2013
PO PT - Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2004 – 2006
PWW – Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004 - 2006
SPO RZL – Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 - 2006
SPO T - Sektorowy Program Operacyjny Transport 2004 - 2006
SPO WKP - Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004 - 2006
ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006