

MFiPR

Wytyczne w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Raport z konsultacji społecznych

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

2022 r.

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Przebieg konsultacji	4
3. Wytyczne w zakresie zasady partnerstwa	5
3.1. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji	5
3.2. Podmioty zgłaszające uwagi	6
3.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji	6
4. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości	9
4.1. 4.1 Uwagi zgłoszone podczas konsultacji	9
4.2. Podmioty zgłaszające uwagi	10
4.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji	10
5. Wytyczne w zakresie kontroli	12
5.1. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji	12
5.2. 5.2 Podmioty zgłaszające uwagi	13
5.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji	13

1. Wstęp

W ramach koordynacji prac nad realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) przygotowało wytyczne regulujące kwestie związane z wdrażaniem KPO. Podstawą prawną do wydania wytycznych jest art. 14le ust. 2 pkt. 4 UZPPR¹. Dzięki równolegle odbywającym się konsultacjom wszystkich trzech projektów możliwe było zapoznanie się z całością procedur przewidzianych w KPO. Pozwoliło to przedstawicielom administracji rządowej samorządowej, partnerom społecznym i partnerom gospodarczym, przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego i środowiska naukowego, którzy składali uwagi na pełniejsze zrozumienie planów postępowania instytucji zaangażowanych w realizację KPO, a dzięki temu lepsze określenie możliwości zaangażowania reprezentowanego przez danego respondenta podmiotu w ramach KPO. Konsultowane były następujące dokumenty:

- *Wytyczne w zakresie zasady partnerstwa w ramach programu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*

Wytyczne stanowią jeden z kamieni milowych w ramach KPO, którego realizacja jest przewidziana na II kwartał 2022 r. Powstają w celu zapewnienia skutecznego zaangażowania stron zainteresowanych i partnerów społecznych w programowanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluację KPO. Wytyczne będą harmonizować działania, jakie mają podjąć instytucje odpowiedzialne za wdrażanie reform i inwestycji w ramach KPO. Zawarto w nich mechanizmy monitorowania i oceny zaangażowania partnerów np. poprzez Podkomitet ds. rozwoju partnerstwa. Podkomitet wspomaga realizację zasady partnerstwa poprzez jej monitorowanie i ewaluację. W Wytycznych zawarte zostały zobowiązania dla instytucji odpowiedzialnych za realizację inwestycji (IOI) i instytucji odpowiedzialnych za realizację reform (IOR) wynikające z załącznika do Decyzji Wykonawczej i dokumentów krajowych, jak również zalecenia, które mają zapewniać wysoki standard współpracy między instytucjami uczestniczącymi w KPO, a partnerami. Podstawowe zasady i zakładane efekty zaangażowania partnerów zostały przedstawione w odniesieniu do każdego z etapów prac nad KPO tj. programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji.

- *Wytyczne w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w ramach programu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*

Celem Wytycznych jest określenie zasad i terminów kluczowych dla procesu monitorowania i sprawozdawczości, w tym zasad przekazywania informacji na temat stopnia osiągnięcia kamieni milowych i wskaźników, określonych w decyzji wykonawczej Rady UE zatwierdzającej KPO. Opisują również niezbędne do realizacji obowiązki/zadania Państwa Członkowskiego, określone w art. 29 ust. 4 RRF². Wytyczne są skierowane do instytucji zaangażowanych w realizację KPO. Są uwzględniane przez IOI na etapie delegowania zadań w zakresie sprawozdawczości poszczególnym instytucjom (JW) oraz w zakresie opracowywania wzorów umów o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z planu rozwojowego, zawieranych z ostatecznymi odbiorcami wsparcia.

- *Wytyczne w zakresie kontroli w ramach programu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*

Celem Wytycznych jest zdefiniowanie ramowych warunków prowadzenia kontroli realizacji KPO oraz przygotowania Podsumowania przeprowadzonych audytów. Dokument reguluje

¹UZPPR - ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r., poz. 1057 z późn. zm.),

²RRF - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17),

kwestie podział zadań w zakresie kontroli KPO, kontroli wykonania i weryfikacja wydatków i eliminowanie podwójnego finansowania. Opisuje narzędzia informatyczne, korzystanie z danych rejestrowanych w aplikacji e-Kontrola oraz zwalczanie poważnych nieprawidłowości. Definiuje także wskazania odnośnie przygotowanie i przepływ danych z formularza sprawozdawczego i sporządzanie podsumowania przeprowadzonych audytów.

2. Przebieg konsultacji

Konsultacje rozpoczęły się 13 czerwca 2022. Informacja o rozpoczęciu konsultacji została zamieszczona na stronie poświęconej KPO: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy> oraz na stronie <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>. W celu rozpowszechnienia informacji wśród społeczeństwa obywatelskiego, środowiska naukowego, partnerów społecznych, partnerów gospodarczych oraz administracji samorządowej powiadomione o tym zostały Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych (OFOP), Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), Rada Dialogu Społecznego (RDS), Podkomitet ds. rozwoju partnerstwa, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). O możliwości składania uwag powiadomieni zostali również główni adresaci dokumentu – instytucje pełniące w realizacji KPO funkcję IOR/IOI. Konsultacje były powszechne i każda zainteresowana osoba miała możliwość zapoznania się z dokumentem i przesłania uwag.

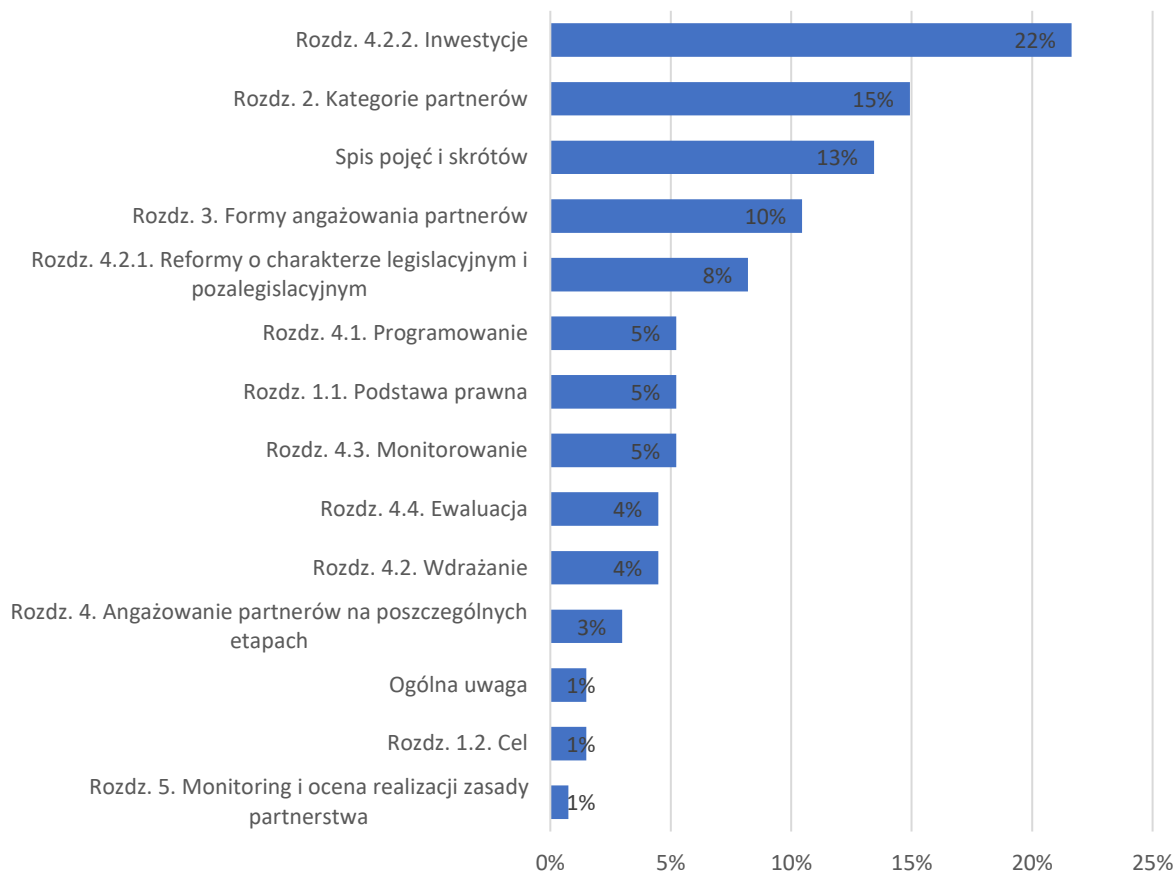
W związku z sygnalizowaniem przez RDPP, a następnie Podkomitet ds. rozwoju partnerstwa, OFOP i Konfederację Lewiatan potrzeby wydłużenia czasu na składanie uwag, termin konsultacji Wytycznych w zakresie zasady partnerstwa uległ wydłużeniu do 11 lipca.

Podczas prac nad Wytycznymi uwzględniono również stanowiska zgłoszone w innych dogodnych dla respondentów formach np. w formie mailowej.

Informacja o sposobie rozpatrzenia uwag zostaje zapewniona wszystkim uczestnikom konsultacji w formie niniejszego raportu wraz z załącznikiem zawierającym tabelę uwag. Dla wszystkich chętnych do szczegółowego zapoznania się z wynikami konsultacji udostępniane są w niej treść uwag wraz z odniesieniem.

3. Wytyczne w zakresie zasady partnerstwa

3.1. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji



Wykres 1 Części dokumentu, których dotyczyły uwagi z konsultacji Wytycznych w zakresie zasady partnerstwa
Opracowanie własne

Gros uwag dotyczyło części wytycznych odnoszących się do realizacji zasady partnerstwa na etapie wdrażania inwestycji. W rozdziale tym zostały zawarte zobowiązania i zalecenia dla IOI wynikające z UZPPR oraz z Decyzji Wykonawczej³.

Kategorie partnerów były również szeroko komentowanym zagadnieniem. Katalog partnerów w Wytycznych ma zapewnić, by wśród uczestników konsultacji znalazły się odpowiednie podmioty, a jednocześnie ma być zbiorem uniwersalnej klasyfikacji i pozwolić odpowiednim instytucjom na dobranie do przeprowadzanych działań konsultacyjnych podmiotów, na które oddziałują podejmowane przez daną instytucję decyzje.

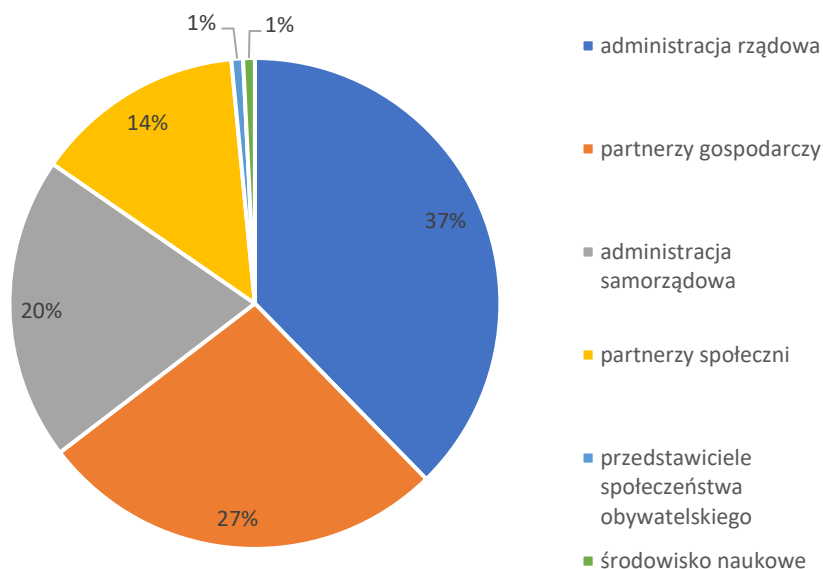
Wiele uwag odnosiło się do spisu pojęć i skrótów. W części tej wypracowano wspólne rozumienie poszczególnych terminów. Zawarte w spisie informacje zapewniają czytelność dokumentu i spójne stosowanie pojęć w tworzonych dokumentach.

Kolejnym najczęściej komentowanym obszarem tematycznym były formy angażowania partnerów. Ten rozdział Wytycznych zawiera zbiór dostępnych technik włączania interesariuszy i partnerów do udziału

³ Decyzja Wykonawcza – Decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (COM(2022) 268 final), przyjęta w dniu 17 czerwca 2022 r.

w podejmowaniu decyzji. IOR/IOI mogą posiłkować się wymienionym katalogiem przy planowaniu działań konsultacyjnych dla realizowanych przez nich reform/inwestycji.

3.2. Podmioty zgłaszające uwagi



Wykres 2 Kategorie partnerów zgłaszających uwagi w ramach konsultacji Wytycznych w zakresie partnerstwa
Opracowanie własne

Ustalenia zawarte w dokumencie oddziałują na partnerów różnych kategorii. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w zainteresowaniu szerokiego grona respondentów reprezentujących różne środowiska.

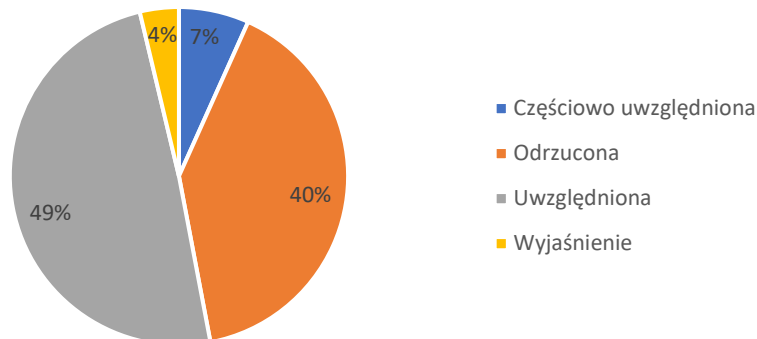
W konsultacjach wzięli udział:

- przedstawiciele administracji rządowej: Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Zdrowia;
- przedstawiciele administracji samorządowej: Instytucja Zarządzająca RPO WSL, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, Departament Rozwoju i Innowacji, Urząd Miejski Wrocławia, Związek Powiatów Polskich;
- partnerzy gospodarczy: Business Centre Club, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Wyrobów Medycznych POLMED, Sektorowa Rada Kompetencji ds. Nowoczesnych Usług Biznesowych;
- przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego: Fundacja im. Stefana Batorego;
- partnerzy społeczni: KK NSZZ "Solidarność", Związek Rzemiosła Polskiego;
- przedstawiciele środowiska naukowego: Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

3.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji

W wyniku konsultacji za pomocą formularza internetowego oraz drogą mailową zebraliśmy uwagi od różnych grup interesariuszy. Jednocześnie resorty przekazywały swoje uwagi w formie pism. Łącznie

wpłynęły 134 uwagi. Spośród nich 66 uwag zostało uwzględnionych, 9 częściowo uwzględnionych, natomiast 50 odrzucono. Dla pozostałych 5 uwag, ze względu na ich charakter, sformułowano jedynie wyjaśnienia.



Wykres 3 Odniesienia do uwag z konsultacji wytycznych w zakresie zasady partnerstwa

Opracowanie własne

Niemal połowa uwag (49%) została uwzględniona w tekście wytycznych. Dzięki zaangażowaniu podmiotów, biorących udział w konsultacjach, wprowadzono m.in. następujące zmiany:

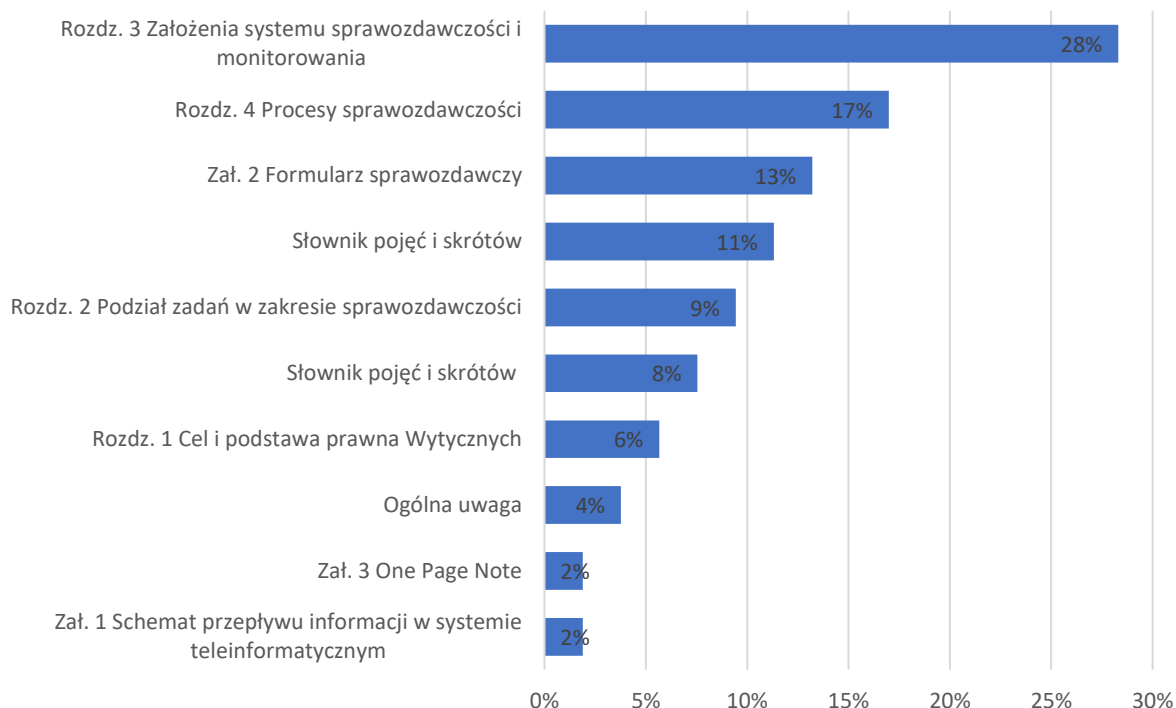
- sprecyzowane zostały pojęcia stosowane w dokumencie w zakresie relacji interesariuszy do partnerów. Po konsultacjach w dokumencie doprecyzowane zostało, jaka instytucja pozostaje odpowiedzialna za dialog na etapie reprogramowania KPO (IK KPO);
- wprowadzone zostały zapisy, które pozwolą na ujęcie wśród kategorii partnerów szerszego katalogu podmiotów. Oddzielone zostały kategorie partnerów społecznych i gospodarczych, a jako przedstawiciele środowiska naukowego wskazano również instytucje tworzące system szkolnictwa wyższego i nauki ujęte w art. 7 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym;
- doprecyzowana została kwestia identyfikacji interesariuszy właściwych dla danej reformy/inwestycji. Do form angażowania partnerów dodano konsultacje z RDS, a także z RDPP oraz KWRiST. Pozwoli to oprzeć się na potencjale poszczególnych instytucji. Działania te mają umożliwić zajęcie stanowiska ugrupowaniom zrzeszającym reprezentatywnych przedstawicieli danego typu partnerów;
- W tekście uwzględniono, że przy prowadzeniu konsultacji w formie on-line niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami;
- ewaluacja realizowanych reform i/lub inwestycji prowadzona ma być obok angażując partnerów w szczególności poprzez konsultowanie z partnerami założeń tych badań, w tym kontekstu badawczego, brzmienia pytań ewaluacyjnych oraz założeń metodologicznych, także, w uzasadnionych przypadkach, poprzez włączanie ich w proces badawczy m.in.. jako respondentów;
- wprowadzony został dokładny podział działań w zakresie współpracy z partnerami wymaganych i zalecanych do podjęcia przez IK KPO/IOI/JW;

Wśród pozostałych uwag część wymagała wyjaśnień, część została odrzucona lub uwzględniona częściowo. W takich przypadkach, do każdej z uwag sformułowano uzasadnienia. Powody, dla których spostrzeżenia uczestników konsultacji nie znalazły odzwierciedlenia w ostatecznej wersji

dokumentu, to m.in.: proponowanie zbyt szczegółowych zapisów dla dokumentu jakim są Wytyczne, charakter uwag - wymagający wyjaśnień, a nie zmian w dokumencie. Zmian nie wprowadzano również w przypadku, gdy uwagi odnosiły się do zapisów sformułowanych na podstawie dokumentów wyższego rzędu, regulujących kwestie stosowania zasady partnerstwa lub gdy kwestie uregulowane były w innych dokumentach.

4. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości

4.1. 4.1 Uwagi zgłoszone podczas konsultacji



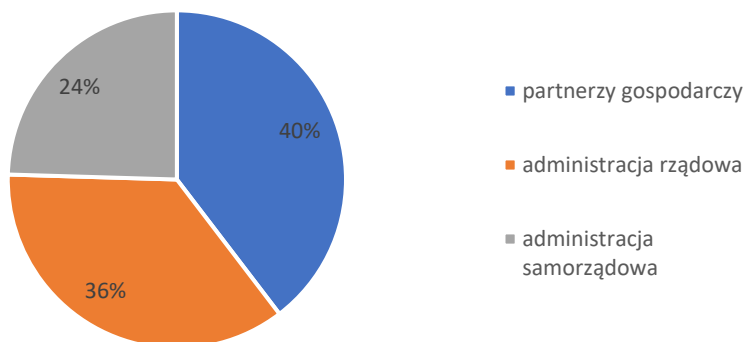
Wykres 4 Części dokumentu, których dotyczyły uwagi z konsultacji Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania

Opracowanie własne

Najwięcej uwag do Wytycznych w zakresie sprawozdawczości odnosiło się do części opisującej założenia systemu sprawozdawczości i monitorowania. W rozdziale tym określa się podmioty odpowiedzialne za sprawozdawczość z realizacji KPO, cel zbierania danych sprawozdawczych oraz podstawę monitorowania. Opisane są w nim także możliwości systemu informatycznego i związane z prowadzeniem go obowiązki.

Propozycje zmian w dużej mierze dotyczyły również procesów sprawozdawczości. Ustalono w tym miejscu obowiązki IK KPO związane ze sprawozdawczością z realizacji KPO, a także obowiązki IOR i IOI w tym zakresie. Dodatkowo rozdział zawiera ustalenia w odniesieniu do generowania raportów.

4.2. Podmioty zgłaszające uwagi



Wykres 5 Kategorie partnerów zgłaszających uwagi w ramach konsultacji Wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania

Opracowanie własne

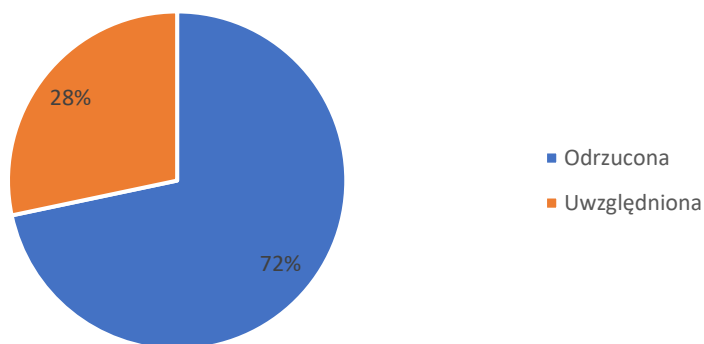
W konsultacjach wzięli udział:

- partnerzy gospodarczy: Business Centre Club;
- przedstawiciele administracji rządowej: Ministerstwo Zdrowia;
- przedstawiciele administracji samorządowej: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP, Urząd Miejski Wrocławia.

W przypadku wielu reform i inwestycji partnerzy gospodarczy stanowią ostatecznych odbiorców wsparcia. Wytyczne regulują zasady sprawozdawczości

4.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji

Spośród 53 przekazanych uwag 15 zostało uwzględnionych, a 38 odrzuconych.



Wykres 6 Odniesienie do uwag z konsultacji wytycznych w zakresie sprawozdawczości i monitorowania

Opracowanie własne

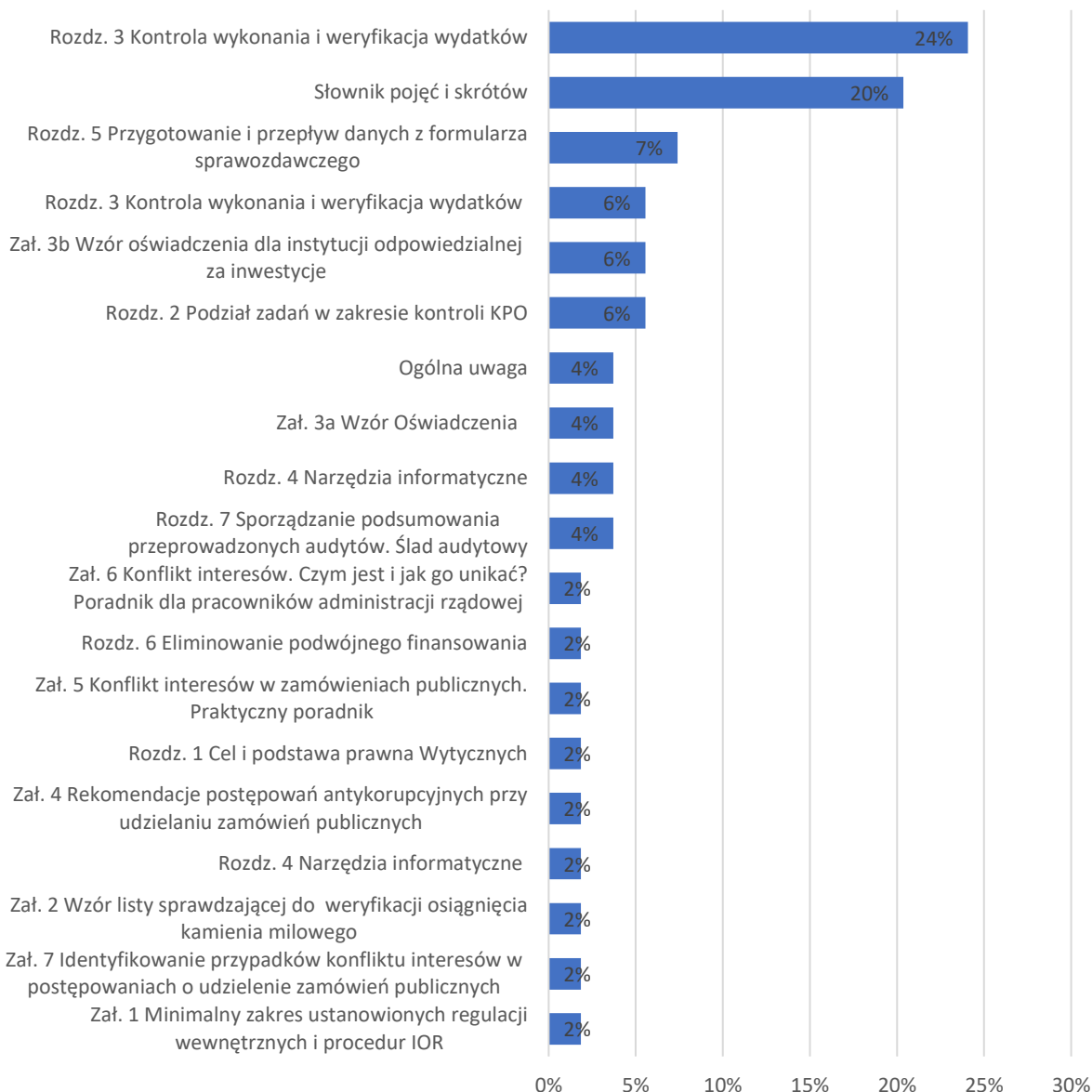
Uwzględnienie uwag pozwoliło na lepsze wyjaśnienie zasad sprawozdawczości i monitorowania jak np. wskazanie w treści dokumentu formy przekazywania sprawozdań. Wylimitowane zostały zidentyfikowane problemy interpretacyjne oraz poprawiono czytelność schematów przepływu informacji w systemie teleinformatycznym.

W wyniku konsultacji zidentyfikowano kwestie wymagające dodatkowych ustaleń. Dzięki przekazanim uwagom odnośnie kwalifikowalności wydatków, pewne aspekty zostaną dodatkowo wyjaśnione w instrukcji wypełniania formularza, po decyzji w zakresie sposobu finansowania poszczególnych inwestycji. W wyniku analizy komentarzy do Wytycznych ustalono również, że IK KPO poinstruuje resorty w jakiej formie mają być przekazywane sprawozdania poza systemem teleinformatycznym.

W przypadku uwag, które zostały odrzucone, sformułowano do każdej z nich uzasadnienia dla takiego sposobu jej rozpatrzenia. Powody nieuwzględnienia były różnorodne np. charakter uwag wymagający wyjaśnień, a nie zmian w dokumencie lub też kwestie, wykraczające poza przyjętą formułę dokumentu.

5. Wytyczne w zakresie kontroli

5.1. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji



Wykres 7 Części dokumentu, których dotyczyły uwagi z konsultacji Wytycznych w zakresie kontroli

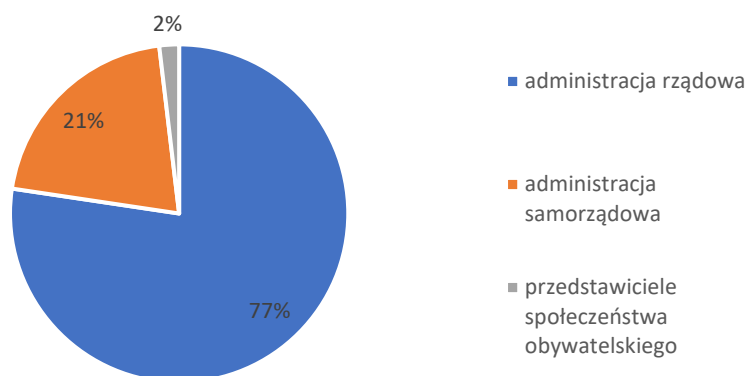
Opracowanie własne

Najwięcej propozycji zmian zostało przedstawionych względem rozdziału dotyczącego kontroli wykonania i weryfikacji wydatków. Przedstawia się w nim zadania poszczególnych podmiotów i opisuje procedurę kontroli wykonania.

Co piąta uwaga odnosiła się do słownika pojęć i skrótów, w którym formułuje się prawidłowe rozumienie pojęć stosowanych w dokumencie.

Często poruszanym zagadnieniem było również przygotowanie i przepływ danych z formularza sprawozdawczego. W części opisującej te działania zawarto zalecenia oraz opis zobowiązań i uprawnień instytucji uczestniczących w realizacji KPO w odniesieniu do przygotowania formularza sprawozdawczego. Procedura ta została opisana osobno w odniesieniu do reform oraz do inwestycji w dwóch odrębnych schematach.

5.2. 5.2 Podmioty zgłaszające uwagi



Wykres 8 Kategorie partnerów zgłaszających uwagi w ramach konsultacji Wytycznych w zakresie kontroli

Opracowanie własne

W konsultacjach wzięli udział:

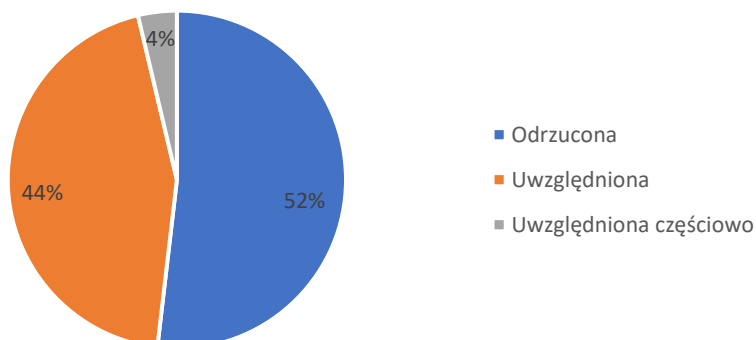
- przedstawiciele administracji rządowej: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia;
- przedstawiciele administracji samorządowej: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego za pośrednictwem Biura Związku Województw RP, Urząd Miejski Wrocławia;
- przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego: Fundacja im. Stefana Batorego.

Największą aktywnością w przekazywaniu informacji zwrotnej do Wytycznych w zakresie kontroli odznaczali się przedstawiciele administracji rządowej. Dokument reguluje prace wielu instytucji tego sektora, pełniących w ramach KPO funkcję IOR lub IOI.

Informacje o swoich sugestiach co do zmian tekstu Wytycznych w zakresie kontroli przekazali również przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele tej kategorii partnerów składali uwagi odnośnie powszechnego wglądu w informacje na temat realizacji działań w ramach KPO.

5.3. Stanowisko MFiPR do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji

Spośród 54 przekazanych uwag 24 zostały uwzględnione, 2 uwzględnione częściowo, a 38 zostało odrzuconych.



Wykres 9 Odniesienie do uwag z konsultacji wytycznych w zakresie kontroli

Opracowanie własne

W wyniku analizy przekazanych uwag doprecyzowane zostały poszczególne zapisy m.in. odnośnie rozdzielności funkcji w realizacji zadań kontroli od innych zadań wdrożeniowych w ramach KPO.

Dodane także zostały modyfikacje, mające ułatwić realizację kontroli, takie jak zapis umożliwiający Instytucjom odpowiedzialnym za realizację reformy (IOR)/IOI wnioskowanie do IK KPO o przedłużenie terminu składania oświadczenia potwierdzającego, że dane przedstawione w formularzu sprawozdawczym są gotowe do ujęcia we wniosku o płatność do KE. Doprecyzowano punkty, w których zgłaszano, że zapisy nie określają zadań dostatecznie zrozumiale.

W przypadku uwag, które zostały odrzucone, sformułowano do każdej z nich uzasadnienia. W większości przypadków uwagi odrzucone wymagały wyjaśnień co do planowanego sposobu uregulowania wymienianych kwestii poza dokumentem Wytucznych.