

Alina Walenia

Charakterystyka układu instytucjonalnego Podkarpacia odpowiedzialnego za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa podkarpackiego na lata 2007–2013

Characteristics of institutional system of Podkarpacie responsible for implementation of the Regional Operational Program for Podkarpackie Province for the years 2007–2013

Celem niniejszej publikacji była ocena funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego Podkarpacia odpowiedzialnej za kreowanie i wdrażanie zasad polityki rozwoju regionalnego UE. W badaniach uwzględnione zostały uwarunkowania dualizmu władzy, bariery i czynniki uniemożliwiające w pełni wdrażanie ustawowych zasad współpracy pomiędzy tymi ogniwami władzy w województwie podkarpackim. Materiał empiryczny do badań zgromadzony został w formie badań ankietowych przeprowadzonych w 2008 r. w 160 samorządach gmin, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami.

Analiza wyników badań ankietowych pozwoliła wyróżnić trzy najistotniejsze zagadnienia związane z wyborem projektów finansowanych z funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym województwa podkarpackiego, tj.:

- ankietowane gminy (80%) wskazywały, iż wybór projektów powinien w znacznie większym stopniu opierać się o przesłanki merytoryczne. W tym zakresie należy wzmocnić rolę jaką odgrywają niezależni eksperci w wyborze projektów i jednocześnie ograniczyć możliwości dokonywania wyboru przez instytucje o charakterze politycznym, np. zarząd województwa,
- respondenci (90%) oczekują zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w proces wyboru,
- dla zagwarantowania przejrzystości procesu wyboru projektów finansowanych z funduszy strukturalnych konieczne jest wprowadzenie jasnych kryteriów wyboru projektów oraz wyeliminowanie zjawiska upolitycznionego wyboru projektów, które w odczuciu 100% badanych gmin miało miejsce w 2004 – 2006,
- skróceniem czasokresu oceny wniosków o dofinansowanie projektów (100% ankietowanych),
- przejrzystych i czytelnych procedur dotyczących dokumentacji konkursowej (100% ankietowanych).

Wprowadzenie

Pełna absorpcja środków UE możliwa jest tylko poprzez stworzenie „kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym” będącego zadaniem administracji rządowej i samorządowej w woj. podkarpackim. Podstawową zasadą, na której musi opierać się system jest zasada partnerstwa takich podmiotów jak Zarząd Województwa Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki, Komitet Sterujący i Komitet Monitorujący oraz uprawnione do korzystania ze środków UE podmioty gospodarcze i instytucjonalne. Istotnym problemem poziomu wojewódzkiego jest współpraca wojewoda – zarząd województwa dotycząca problematyki środków z budżetu UE przeznaczonych na kreowanie polityki rozwoju regionalnego. W zakresie środków UE działania wojewody i marszałka województwa muszą być komplementarne. Wojewoda jest osobą wiodącą w obszarze monitorowania i rozliczania środków UE wdrażanych w formie regionalnych programów oraz pochodzących z budżetu państwa. Marszałek województwa samorządowego jest wiodący w programowaniu i wdrażaniu realizacji projektów finansowanych w ramach wsparcia funduszy UE. Obecnie część urzędów wojewódzkich i wojewodów wchodzi w obszar kreowania polityki regionalnej, a więc w obszar marszałka województwa, natomiast w odpowiedzi marszałkowie województw postulują całkowite wyeliminowanie wojewody i jego służb z przepływów i rozliczeń środków unijnych. Również administracja Komisji Europejskiej dostrzega konflikt między urzędem wojewody i marszałka i wskazuje, że było to przyczyną niskiej absorpcji środków UE wdrażanych w regionach w okresie 2004 – 2006. KE podkreśla także, że może to być zagrożeniem dla implementacji sektorowych programów operacyjnych i regionalnych w okresie 2007 – 2013.

Charakterystyka praktycznej zasady rozdziału władzy pomiędzy administracją rządową i samorządową szczebla wojewódzkiego, pozostaje tematem budzącym ciągłe dyskusje, ze względu na to, iż do końca nie udało się w sposób klarowny dokonać takiego podziału. Problematyka niespójnego podziału władzy w województwach podnoszona była w doniesieniach prasowych. Wymieniane były słabe punkty samorządów województw, tj. głównie brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniałyby jej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, co jest poważną słabością polskiego układu samorządowego.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego¹, podmioty – województwa samorządowe – uprawnione zostały do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego i pozostają partnerem dla rządu w sprawach rozwoju własnych obszarów terytorialnych. Wykreowanie samorządu województwa, jasne przyporządkowanie mu zadań związanych z rozwojem społeczno – gospodarczym nie zostało uzupełnione o przekazanie odpowiednich środków finansowych na działania prorozwojowe.

Pozycja prawna wojewody w systemie administracji publicznej sprowadza się do realizacji zadań ustrojowych, tj. głównie nadzoru nad tworzeniem prawa przez

¹ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

jednostki samorządu terytorialnego, wykonywania na terenie województwa funkcji reprezentacyjnych, a także współpraca z samorządem województwa dotycząca wykorzystania środków z budżetu UE.

W świetle zasygnalizowanego problemu roli administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego Podkarpacia w zakresie kreowania i wdrażania zasad polityki rozwoju regionalnego UE podjęto próbę oceny funkcjonowania układu instytucjonalnego odpowiedzialnego za ten proces. W badaniach uwzględnione zostały uwarunkowania dualizmu władzy, bariery i czynniki uniemożliwiające w pełni wdrażanie ustawowych zasad współpracy pomiędzy tymi ogniwami władzy w województwie podkarpackim. Materiał empiryczny do badań zgromadzony został w formie badań ankietowych² przeprowadzonych w samorządach gmin, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami. Badania ankietowe pozwoliły na zidentyfikowanie problemowych obszarów wyboru projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na poziomie regionalnym w okresie programowania 2004 – 2006 oraz prezentację rekomendacji dotyczących poprawy przejrzystości wyboru projektów w bieżącym okresie 2007 – 2013. Przeprowadzone badania ankietowe wśród 160 gmin funkcjonujących w woj. podkarpackim miały na celu identyfikację barier dotyczących wyboru projektów, które uzależnione były głównie od instytucji zarządzających środkami UE w regionie Podkarpacia, tj. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego.

Uregulowania prawne dualizmu władzy na szczeblu wojewódzkim

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podstawową jednostką odpowiedzialną za politykę regionalną jest samorząd województwa. Zasady funkcjonowania i organizację województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³. Trójszczeblowy ustrój terytorialny państwa oparty na zasadzie decentralizacji z istotną rolą samorządu regionalnego określony został w Konstytucji RP jako ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Zgodnie z treścią cyt. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, województwo jest regionalną wspólnotą samorządową i jednocześnie największą jednostką podziału terytorialnego kraju powołaną do wykonania zadań z zakresu polityki regionalnej i administracji publicznej. Stosownie do przepisów cyt. ustawy w regionie określony został dualistyczny model zarządzania województwem, tj. poprzez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem wykonawczym i administrację rządową z wojewodą na czele. Województwo oznacza jednostkę samorządu terytorialnego (regionalną wspólnotę samorządową) i największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Województwo w przeciwieństwie do gminy i

² Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2008 r. wśród 160 samorządów gmin funkcjonujących na terenie województwa podkarpackiego.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.)

⁴ Konstytucja RP – ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U 1997, nr 78 poz. 483).

powiatu występuje w podwójnej roli, tj. jest jednostką samorządu terytorialnego oraz jednostką zasadniczego podziału terytorialnego wykonującą zadania z zakresu administracji państwowej w terenie. Samorząd województwa posiada osobowość prawną i w przeciwieństwie do administracji rządowej w terenie działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zakres działania samorządu województwa nie narusza kompetencji gminy, powiatu, a podstawowym jego ustawowym zadaniem jest określenie strategii rozwoju województwa⁵.

Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest programowanie i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Pozostałe ustawowe kompetencje to dysponowanie mieniem wojewódzkim oraz prowadzenie samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie corocznego budżetu. Zadania samorządu województwa można sklasyfikować do dwóch zasadniczych grup, tj. zadania związane z rozwojem regionalnym i zadania określane mianem „administracji świadczącej” lub usług publicznych⁶.

Samorządowi terytorialnemu poświęcony jest w całości rozdział VII Konstytucji określający zakres zadań samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych. Samorząd wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Cyt. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w swojej treści nawiązuje do konstytucyjnej normy jednolitości państwa, a równocześnie do zasad pomocniczości i decentralizacji. Ustawę tę uzupełniają inne przepisy kompetencyjne, regulacje towarzyszące oraz przepisy o charakterze wprowadzającym. Istotną barierę we wdrażaniu polityki regionalnej stanowi brak ustawowego podziału zadań i kompetencji w zakresie rozwoju regionu pomiędzy urzędem administracji wojewódzkiej, a samorządem województwa⁷.

Samorząd województwa nie ma ustalonych wystarczających kompetencji do sprawowania funkcji zarządzania w regionie. Partnerstwo regionalne nie może być zapisane tylko w ustawie o samorządzie województwa, wskazującej, że samorząd województwa kieruje polityką regionalną w części i za porozumieniem z właściwym Ministerstwem ds. Rozwoju Regionalnego. Praktyka wskazuje, że władza samorządu województwa musi być wzmocniona poprzez stosowne zapisy ustaw kompetencyjnych. Działalność administracji rządowej reprezentowanej przez Wojewodę powinna być ograniczona do nadzorowania legalności działań administracji publicznej i odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Korzyścią powinna być dalsza decentralizacja określająca, że za politykę regionalną i kontakty zagraniczne z regionami UE będzie odpowiedzialny tylko samorząd województwa, pozyskujący środki z UE, z

⁵ Patrzalek L.: *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. PWE, Warszawa 2005, s. 67 – 69.

⁶ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*. Samorząd Terytorialny, Nr 12/2002, s.45 – 46.

⁷ Dobek T.: *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*. W: *Finanse samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzalek. Poznań – Wrocław 2005, s.120.

przeznaczaniem głównie dla gmin będących beneficjentami pomocy. Brak dokładnego podziału kompetencyjnego to bariera ograniczająca rozwój regionu⁸.

Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich właściwie szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inni go realizują, kolejni widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugich. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe niekorzystnie wpływają i powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

Podział kompetencji i zadań w zakresie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) dla województwa podkarpackiego w okresie 2007–2013

W zakresie wdrażania RPO każde województwo ustalało samodzielnie priorytety, działania, cele oraz założenia swoich regionalnych programów operacyjnych. Odmienność działań i priorytetów wynika z urozmaicenia potrzeb i celów, które powinny być zrealizowane, aby konkretny regionalny program był prawidłowo wdrażany i przyczyniał się do rozwoju regionu. Znajomość priorytetów i działań w ramach RPO jest koniecznością dla beneficjentów, którymi m.in. są jednostki samorządu terytorialnego w regionie, w celu prawidłowego przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej. Wnioski i projekty inwestycyjne aby zostały przyjęte przez instytucje zarządzające lub pośredniczące, muszą być przypisane w konkretne działanie i priorytet. Danemu priorytetowi i działaniu przypisane są określone kwoty środków UE i wysokości dotacji. Planowany budżet środków UE w ramach RPO dla Podkarpacia prawie trzykrotnie przewyższa alokację roczną ZPORR (tabela 1).

Tabela 1. Planowana alokacja środków UE w ramach RPO dla województwa podkarpackiego na lata 2007 - 2013

Województwo	Środki unijne na RPO (mln euro)	Środki unijne na wszystkie programy (mln euro)	% 3:4
2	3	4	5
Podkarpackie	1.344,57	2.746,91	48,9
Polska	20.057,48	36.322,62	55,2

Źródło: www.funduszeuropejskie.gov.pl

⁸ Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.85.

System zarządzania i kontroli RPO dla woj. podkarpackiego jest złożony, a jego ramy prawne zostały określone zarówno w aktach prawa krajowego jak i wspólnotowego i nawiązuje do przedstawionych powyżej zasad obowiązujących w ZPORR. Zasady prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w kraju, tj. podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi określone zostały w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁹. W art. 5 cyt. ustawy zamieszczona została definicja określająca m.in. *instytucję zarządzającą*, którą w przypadku RPO jest zarząd województwa, odpowiadający za przygotowanie i realizację programu operacyjnego. We wdrażaniu RPO istotną rolę pełni *instytucja pośrednicząca* – organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Funkcję instytucji pośredniczącej pełni Wojewoda.

Projekt RPO, przewidujący dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych uzyskanych za pośrednictwem rządu, przygotowuje zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego. Zarząd województwa przyjmuje RPO w drodze uchwały. Zarząd województwa przekazuje sejmikowi województwa, do dnia 30 czerwca każdego roku, informację o realizacji RPO w roku poprzednim (art. 20 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, w przypadku RPO zarząd województwa (art. 25 cyt. ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej – Marszałka Województwa Podkarpackiego - należy w szczególności:

- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów oraz ich wybór, w oparciu o kryteria, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu oraz określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego,
- określenie poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem,
- określenie systemu realizacji programu operacyjnego,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych,
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów,
- monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów; a także opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów,
- odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom,

⁹ Dz. U. Nr 227 poz. 1658 ze zm.

- zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

Instytucja zarządzająca, wykonując zadania powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów.

Instytucja zarządzająca Marszałek Województwa Podkarpackiego w drodze porozumienia, powierzył *instytucji pośredniczącej* Wojewodzie Podkarpackiemu część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności:

- przygotowanie i przekazanie instytucji zarządzającej propozycji szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego w oparciu o wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu propozycji kryteriów wyboru projektu oraz dokonywanie, w oparciu o określone kryteria, wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;
- zawieranie umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu i kontrolę realizacji dofinansowanych projektów;
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;

Instytucja zarządzająca ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej oraz zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez instytucję pośredniczącą (art. 27 cyt. ustawy). Lista projektów indywidualnych realizowanych w ramach RPO, jest przyjmowana przez zarząd województwa w formie uchwały ogłaszanej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych sprawuje właściwy wojewoda, na zasadach określonych w art. 78-80, art. 81-83, art. 86 i 87 cyt. ustawy oraz art. 88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (art. 28).

Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie konkursu, ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca w dniu ogłoszenia konkursu zamieszcza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym informację o konkursie, zawierającą co najmniej elementy określone w pkt 1-3 oraz wskazanie adresu strony internetowej, na której zamieszczono ogłoszenie o konkursie.

Do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłoniionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia protestu, instytucja ogłaszająca konkurs nie może: spowodować pogorszenia warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków, dokonać zmian w zasadach konkursu. W przypadku RPO, o terminach posiedzenia komisji konkursowych przeprowadzających konkursy, jest zawiadamiany właściwy miejscowo wojewoda, który może wydelegować do prac w komisji w charakterze obserwatora swojego przedstawiciela (art. 29). Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłoniionych do dofinansowania oraz pisemnie informuje każdego z wnioskodawców o wynikach rozpatrzenia jego wniosku. Wnioskodawca, którego projekt nie został wyłoniiony do dofinansowania, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji może złożyć pisemny protest.

Protest jest rozpatrywany w przypadku RPO - przez właściwego miejscowo wojewodę.

W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawcy, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji w tym zakresie, może skierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Protest oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy są rozpatrywane w terminie 1 miesiąca od dnia ich otrzymania. Rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy procedurę wyboru projektu (art. 30).

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów, powołuje i odwołuje ekspertów z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym na okres 5 lat, licząc od dnia powołania, a także prowadzi listę tych ekspertów. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w procesie wyboru projektów do dofinansowania, może korzystać z opinii ekspertów wpisanych na ww. listę. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określił, w drodze rozporządzenia¹⁰, szczegółowe zasady powoływania i odwoływania ekspertów, warunki jakie musi spełniać ekspert oraz przesłanki skreślenia z listy ekspertów, a także warunki ich wynagradzania za wydane opinie, mając na względzie dążenie do zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów (art. 31).

Odmiernym rozwiązaniem w okresie finansowania 2007 – 2013 było utworzenie instytucji certyfikującej. Minister Rozwoju Regionalnego poświadcza Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, wykonując zadania Instytucji Certyfikującej. Wykonywania zadań Instytucji Certyfikującej w ramach RPO powierzone zostało Wojewodzie Podkarpackiemu, na podstawie Porozumienia z dnia 4 lipca 2007 roku w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

Omówienie wyników badań ankietowych - ocena procesu wyboru projektów do dofinansowania ze środków EFRR w ramach programów regionalnych (RPO i ZPORR) wdrażanych na Podkarpaciu

Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 160 samorządach gmin woj. podkarpackiego, które dokonały oceny działalności administracji rządowej i samorządowej w zakresie absorpcji środków UE mających na celu wyrównywanie dysproporcji pomiędzy gminami. Analiza wyników badań ankietowych pozwoliła wyróżnić trzy najistotniejsze zagadnienia związane z wyborem projektów finansowanych z funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym województwa podkarpackiego:

- ankietowane gminy (80%) wskazywały, iż wybór projektów powinien w znacznie większym stopniu opierać się o przesłanki merytoryczne. W tym zakresie należy

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego dnia 21 maja 2007 r. w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych (Dz. U. Nr 93, poz. 626)

wzmocnić rolę jaką odgrywają niezależni eksperci w wyborze projektów i jednocześnie ograniczyć możliwości dokonywania wyboru przez instytucje o charakterze politycznym, np. zarząd województwa,

- respondenci (90%) oczekują zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w proces wyboru,
- dla zagwarantowania przejrzystości procesu wyboru projektów finansowanych z funduszy strukturalnych konieczne jest wprowadzenie jasnych kryteriów wyboru projektów oraz wyeliminowanie zjawiska upolitycznionego wyboru projektów, które w odczuciu 100% badanych gmin miało miejsce w 2004 – 2006,
- skróceniem czasokresu oceny wniosków o dofinansowanie projektów (100% ankietowanych),
- przejrzystych i czytelnych procedur dotyczących dokumentacji konkursowej (100% ankietowanych).

Główne rekomendacje związane z programowaniem przejrzystego systemu wyboru projektów w okresie 2007 – 2013 dotyczą:

- zwiększenia roli jaką odgrywa ocena niezależnych ekspertów przy wyborze projektów,
- ograniczenia sytuacji, w których instytucje o charakterze politycznym podejmują decyzję o wyborze projektów wyłanianych w trybie konkursowym,
- zapewnienie kontroli społecznej nad wykorzystaniem funduszy strukturalnych poprzez uczestnictwo przedstawicieli różnych środowisk oraz organizacji pozarządowych w komitetach monitorujących Regionalne Programy Operacyjne,
- zwiększenie dostępu do informacji w zakresie wybieranych projektów,
- odpowiedniego uzasadnienia decyzji dotyczących wyboru bądź odmowy wyboru poszczególnych projektów,
- wydłużenia terminów naboru wniosków.

Odnosząc się do dwóch pierwszych rekomendacji ok. 80% ankietowanych gmin wskazywało na zmniejszenie roli zarządu województwa w dokonywaniu wyboru projektów. Znaczny odsetek (80%) ankietowanych wskazywał także na nieufność co do obiektywizmu wyboru projektów przez tą instytucję. Zmiany list rankingowych projektów, które dokonywane były przez zarząd województwa oraz regionalne komitety sterujące były postrzegane przez ankietowanych jako nieprzejrzyste i upolityczniony sposób wyboru projektów. Zasadą powinien być wybór oparty o ocenę ekspercką, a dokonywanie zmian na listach rankingowych powinno ograniczać się jedynie do sytuacji wyjątkowych (np. błędy i uchybienia w ocenie ekspertów).

Konstrukcja systemu wyboru projektów na lata 2007 - 2013 określa zmniejszoną ilość ogniw uczestniczących w wyborze projektów (likwidacja Regionalnych Komitetów Sterujących). Faktyczny wybór projektów odbywa się głównie na etapie oceny merytorycznej dokonywanej poprzez komisje konkursowe, w skład których wchodzi zarówno członkowie instytucji organizującej konkurs, przedstawiciele ministra właściwego ze względu na zakres tematyczny konkursu (w przypadku ich zgłoszenia przez ministra) oraz asesorzy. Według wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, asesorami mogą być osoby nie będące pracownikami instytucji organizującej konkurs, a powoływani będą w drodze otwartego naboru. Z jednej strony jest to niewątpliwie rozwiązanie pozytywne, gdyż promuje bezstronny wybór ekspertów oceniających projekty. Niestety wytyczne nie określają jak miałyby wyglądać otwarty nabór asesorów. Istnieją więc pewne obawy, iż sposób powoływania asesorów nie

będzie odbiegał znacząco od doboru paneli ekspertów w poprzednim okresie programowania, gdzie często eksperci dobierani byli według kryteriów politycznych, a nie merytorycznych. Dlatego też Ministerstwo w swoich wytycznych powinno szczegółowo określić sposób powoływania asesorów, który zapewniłby ich bezstronność i apolityczność. Wytyczne przewidują również możliwość powołania dodatkowych ekspertów do wydawania opinii na temat wniosków. Eksperci pochodziliby z listy prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W gestii instytucji zarządzającej będzie również określenie typów projektów, dla których powołanie dodatkowych ekspertów z listy MRR jest niezbędne. Takie rozwiązanie budzi jednak wątpliwości, gdyż można przypuszczać, iż instytucje zarządzające mogą ograniczać liczbę projektów, które należy dodatkowo konsultować, tak aby nie „komplikować” procesu wyboru. Jednym z typów projektów, dla których niezbędne jest prowadzenie szerokich konsultacji i zasięganie dodatkowej opinii ekspertów są projekty infrastrukturalne (np. budowa dróg, regulacje cieków wodnych), które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. W wybór tych projektów powinni być za każdym razem zaangażowani odpowiedni eksperci (tj. specjaliści od ochrony przyrody, ocen oddziaływania na środowisko, itp.). Można spodziewać się, iż bez określenia obowiązku udziału tych ekspertów w wyborze projektów instytucje zarządzające będą pomijać ten istotny aspekt oceny projektów. Dlatego też obowiązek zasięgania opinii poszczególnych ekspertów (z listy MRR) powinien być zdefiniowany przez Ministerstwo.

Kolejnym czynnikiem pomagającym w doborze ekspertów o wysokich kwalifikacjach jest adekwatne wynagrodzenie za pracę w komisjach konkursowych. Wytyczne przewidują możliwość wynagradzania ekspertów za ocenę wniosków (decyzja taka należy do instytucji organizującej konkurs). Przeznaczenie większych środków na wynagrodzenia oceniających powinno stać się powszechną praktyką w okresie programowania 2007 - 2013.

Ze względu na ograniczenie udziału społecznego w procesie wyboru projektów (likwidacja regionalnych komitetów sterujących, w których zasiadali m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych) instytucje zarządzające programami operacyjnymi powinny dołożyć należytych starań dla zwiększenia dostępu do informacji nt. poszczególnych etapów oceny projektów. Na stronach internetowych instytucji organizujących konkurs powinny znaleźć się takie informacje jak: numer, nazwa i wartość projektu ubiegającego się o dofinansowanie, opis projektu, wyniki weryfikacji formalnej oraz oceny merytoryczno-technicznej w rozbiciu na poszczególne kryteria, a także uzasadnienia odrzucenia projektu lub zmiany jego miejsca na liście rankingowej. Takie rozwiązanie prowadziłoby do większej przejrzystości wyboru, czego oczekują ankietowane gminy.

Ponieważ instytucjami ostatecznie decydującymi o wyborze projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych pozostają zarządy województw, w dalszym ciągu zostanie utrzymana możliwość dokonywania zmian na listach rankingowych. Dlatego też kluczowym dla zagwarantowania przejrzystości wyboru jest obowiązek odpowiedniego uzasadniania dokonanych zmian na listach rankingowych. Warto wspomnieć, iż w poprzednim okresie programowania jako uzasadnienie zmian podawano często krótki opis projektów (przeklejony z generatora wniosków). Takie sytuacje nie powinny być dopuszczalne. W przypadku dokonania

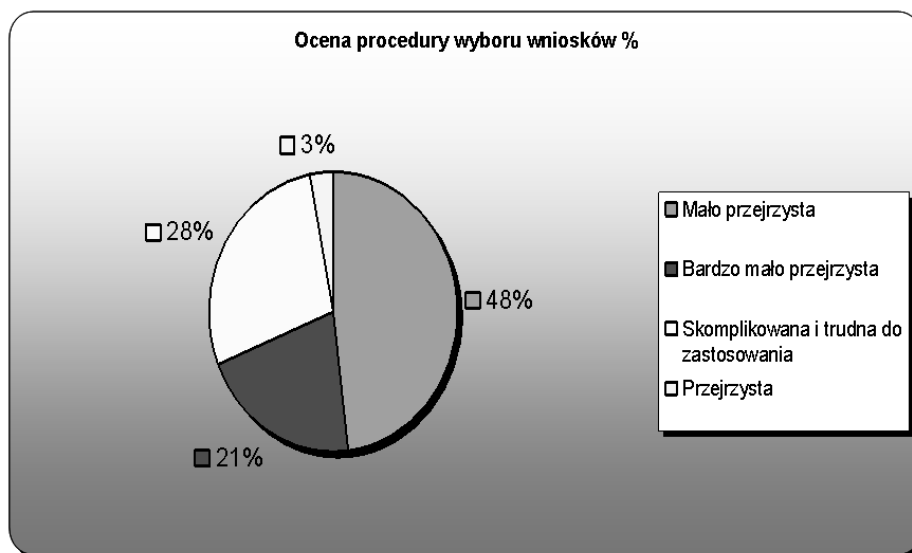
zmian na listach rankingowych należałoby za każdym razem w sposób czytelny i wyczerpujący wskazać jakie przesłanki merytoryczne spowodowały zmianę rankingu (to znaczy dlaczego dany projekt został wybrany do dofinansowania pomimo, iż uzyskał mniej punktów niż inne projekty zgłoszone do konkursu). Takie uzasadnienia powinny być publikowane na stronach internetowych instytucji organizujących konkurs. Podobna zasada jawności powinna odnosić się do ocen projektów poprzez poszczególnych oceniających.

Ostatnia z uwag odnosiła się do problemów zgłaszanych przez badanych, którzy uważają, iż okres pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków, a zamknięciem naboru był zbyt krótki - wynosił on 30 dni. Niejednokrotnie nawet ten termin nie był dotrzymywany. W związku z utrzymaniem 30 dniowego terminu w okresie 2007 - 2013, w dalszym ciągu rekomendowane jest wydłużenie okresu pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków, a końcem naboru do 60 dni.

Wyniki badań ankietowych potwierdzały, że większość badanych gmin w woj. podkarpackim (67%) uważała, iż jest dobrze poinformowana na temat procedury wyboru projektów w ramach EFRR. Z drugiej strony, co czwarta badana gmina przyznała, że była słabo poinformowana, a kolejne 2% wskazywało na bardzo niski stopień poinformowania. Opracowywanie procedur wyboru wniosków na dofinansowanie, a także informowanie o procedurze wyboru projektów zapisanej w dokumentacji konkursowej należało do Instytucji Zarządzającej, której funkcję pełni Marszałek Województwa Podkarpackiego. Do zadań Marszałka Województwa Podkarpackiego należało także przeprowadzanie postępowania konkursowego, tj. wybór projektów do dofinansowania.

Badania ankietowe wskazywały, że najlepiej poinformowane były gminy miejskie, a największe zastrzeżenia co do stopnia poinformowania pojawiały się wśród gmin wiejskich. Dlatego też, konieczne powinno być zintensyfikowanie działań informacyjnych skierowanych do gmin mniejszych: wiejskich oraz miejsko-wiejskich, co prowadzić będzie do większej ich aktywności w pozyskiwaniu środków z EFRR. Warto zauważyć, iż to właśnie w tych gminach występują największe ograniczenia dotyczące zdolności instytucjonalnej w przygotowywaniu projektów (tj. ograniczenia kadrowe). Na wyższy stopień poinformowania wskazują również gminy o wyższym wskaźniku aplikowania, co może być jednym z elementów składających się na powodzenie w aplikowaniu o środki z EFRR. Gminy, które uzyskały niższy wskaźnik aplikacyjny częściej skłonne są uważać, że były niedoinformowane w zakresie procedury wyboru wniosków.

Prawie połowa badanych gmin wskazuje, że procedura wyboru wniosków była mało (48%) lub nawet bardzo mało przejrzysta (21%). Tylko 3% gmin przyznaje, że procedura była bardzo przejrzysta. Również w tym przypadku gminy wiejskie skłonne są częściej określać procedurę jako mało przejrzystą w porównaniu do pozostałych typów gmin (rys.1).



Rys.1. Ocena procedury wyboru wniosków

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Na niską przejrzystość procedury w większości (69%) wskazywały gminy o niskim wskaźniku efektywności aplikacyjnej. Wśród gmin o wysokim wskaźniku efektywności aplikacyjnej wątpliwości, co do przejrzystości procedury wyboru wniosków zgłasza już tylko co trzecia gmina.

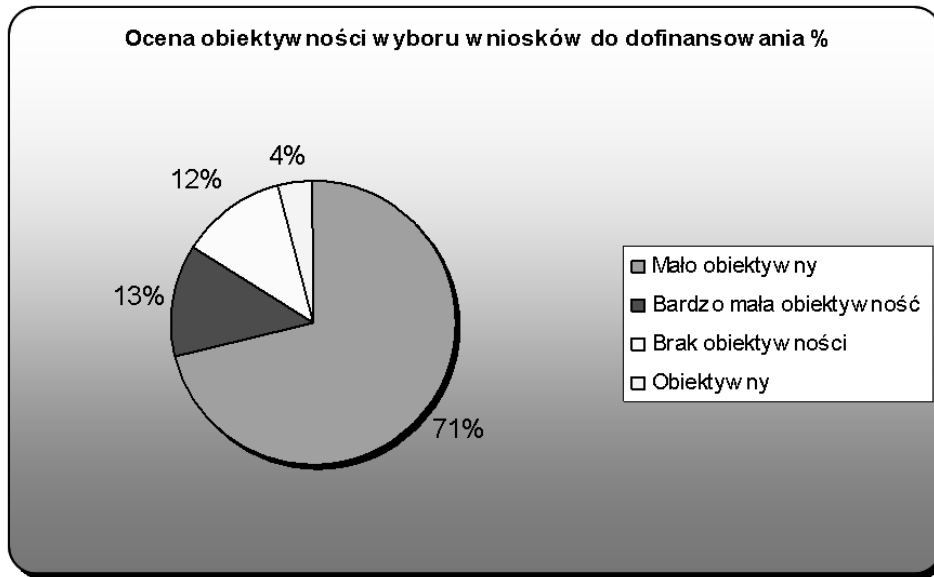
Oceny te wskazują na ogólne odczucia respondentów względem procedury wyboru projektów ubiegających się o dofinansowanie z EFRR w ramach ZPORR i aktualnie RPO. Oczywiście pojęcie przejrzystości jest pojęciem szerokim i składa się na nie cały szereg czynników takich jak:

- sposób funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami strukturalnymi,
- dostęp do informacji,
- jasne i obiektywne kryteria wyboru projektów,
- sposób podejmowania decyzji dotyczących wyboru projektów, itd.

Przedstawione powyżej wyniki wskazują, że w zakresie wyboru projektów występował problem braku przejrzystości w ich wyborze. Niezbędne jest więc podjęcie działań naprawczych w tym względzie w okresie programowania 2007 – 2013, a mianowicie:

- zwiększenia jawności podejmowanych decyzji oraz dostępu do informacji,
- utrzymania czytelnego i obiektywnego systemu kryteriów wyboru projektów,
- uszczelnienia systemu merytorycznej oceny projektów,
- zapewnienia rzeczywistego udziału przedstawicieli społecznych przy wyborze projektów oraz wzmocnienia funkcji doradczo-nadzorczej przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku oceny przejrzystości procedury wyboru wniosków dość duża część gmin nisko ocenia samą obiektywność procesu. Aż 71% badanych gmin Podkarpacia twierdzi, że proces był mało obiektywny, a dalsze 13% wskazuje na bardzo małą obiektywność wyboru. Zaledwie 4% badanych zdecydowanych jest postrzegać proces wyboru jako obiektywny (rys.2).



Rys.2. Ocena obiektywności wyboru wniosków do dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Naturalnym jest, że gminy o niskiej efektywności aplikowania zdecydowanie częściej wskazują na bardzo niską obiektywność procesu wyboru w porównaniu do gmin o wysokim współczynniku efektywności. Co interesujące, prawie połowa gmin, spośród tych, które nie aplikowały o fundusze z EFRR, wskazuje na niską obiektywność wyboru wniosków, co świadczy o silnie zakorzenionych obawach i opiniach na temat procesu wyboru wniosków. Ponadto wątpliwości co do obiektywności procesu częściej ujawniają gminy miejskie niż pozostałe.

Należy wskazać na często pojawiające się uwagi dotyczące upolitycznienia wyboru projektów oraz braku czytelnych reguł oceny i wyboru wniosków. Upolitycznienie wyboru może potwierdzać fakt, iż rankingi najlepszych projektów będące wynikiem oceny ekspertów były niejednokrotnie zmieniane na kolejnych etapach wyboru albo przez RKS albo przez Zarząd Województwa. W praktyce zdarzało się, iż odrzucane były projekty bardzo wysoko oceniane przez panele ekspertów czyli te projekty, które uznane były za najlepsze. W okresie programowania 2007 - 2013 należałoby więc zdecydowanie wzmocnić rolę oceny projektów przez niezależnych ekspertów i ograniczyć czynnik polityczny (wielominowanie ingerencji zarządu województwa w zmiany list rankingowych). Zmiany na liście rankingowej stworzonej

przez panel ekspertów nie powinny być powszechną praktyką, jak to miało miejsce w okresie programowania 2004 - 2006. Inne uwagi zgłaszane przez gminy dotyczą konieczności ustanowienia bardziej czytelnych reguł wyboru projektów oraz doprecyzowania merytorycznych kryteriów wyboru (wśród uwag zgłaszanych przez ankietowanych pojawiały się opinie, iż rola kryteriów formalnych była zbyt duża, a kryteriów merytorycznych zbyt ograniczona).

Podsumowanie

Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inni go realizują, kolejni widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugih. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe niekorzystnie wpływają i powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

Na podstawie wyników badań ankietowych, opracowań naukowych przedstawione zostały zasady współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie realizacji polityki regionalnej UE, zasad zarządzania funduszami europejskimi. Zmiany instytucjonalne i funkcjonalne w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych w latach 2004 – 2006, a także w bieżącym okresie 2007 – 2013 miały na celu eliminację barier ograniczających wdrażanie zasady dualizmu władzy w regionie Podkarpacia.

Literatura

1. Adamiak J.: *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*. W: Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Red. W. Kosiedowski, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2001.
2. Dobek T.: *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*. W: *Finanse samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzalek. Poznań – Wrocław 2005.
3. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zalewski: *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*. *Samorząd Terytorialny*, Nr 12/2002, s.45 – 46.
4. Grosse T.G.: *Wybrane aspekty polityki regionalnej w latach 2000 – 2006*. *Samorząd Terytorialny*, Nr 11/2004.
5. Korenik D.: *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*. AE Wrocław 2005.
6. Kosek – Wojnar M., Surówka K.: *Finanse samorządu terytorialnego*. AE Kraków 2002,
7. Klasik A., Kuźnik F.: *Konkurencyjny rozwój regionów w przestrzeni europejskiej*. AE Kraków 1999.
8. Klasik A., Kuźnik F.: *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Red. S. Dolata. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
9. Patrzalek L.: *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*. PWE, Warszawa 2005.
10. Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004.

Summary

The implementation of the regional policy depends on strategic planning in the regions and cooperation in this scope between the commune and provincial government units and the government administration, in particular subsequent governing groups at all levels of power. During the term of one authorities, the project is prepared, others implement it and the followers notice the whole effect of the changes. The practice of gaining the UE funds depicts that some has to learn from others. That is why, the problem and threat in creating the cohesive regional policy constitute the lack of regulations in the scope of civil service in provincial government units, which would provide the stability of employment and work for the management over the regional development. Personnel changes negatively influence and cause the lack of consistency in the scope of continuing the regional development policy.

On the basis of the survey results, scientific studies there were presented the principles of cooperation between the government administration and local government units in the scope of implementing the UE regional policy principles and the principles of management over the UE funds. The institutional and functional changes in the scope of implementing operational programmes for the years 2004-2006 and also within the current period 2007-2013. The barriers limiting the implementation of the authority dualism in the region of Podkarpacie.

Informacja o autorze

dr Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl

tel. 505 104 872