

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

1. Diagnoza sytuacji

1.1. W ramach NPR 2004-2006 Polska uzyskała alokację z Funduszy Strukturalnych w wysokości 8 275 812 636 €¹. Alokacja ta rozłożona jest na poszczególne lata w następujący sposób:

2004 – 1 933,6 mln €,

2005 – 2 762,7 mln €,

2006 – 3 579,5 mln €.

Ponadto Polska otrzymała na wymieniony okres alokację 4 178,8 mln € z Funduszu Społeczności, 221,4 mln € na INTERREG i 133,9 mln € na EQUAL.

1.2. Zgodnie z zasadą N+2 rozliczenia pomiędzy Polską i Komisją Europejską (KE) odbywają się w odniesieniu do poszczególnych alokacji rocznych. Na koniec trzeciego roku (rok alokacji plus dwa kolejne lata) Polska musi przedstawić KE certyfikowane wnioski płatnicze na łączną sumę równą co najmniej wysokości alokowanych kwot w roku n. Sumę wartości wniosków płatniczych jakie należy przedstawić KE do końca 2006 aby uniknąć utraty środków z alokacji 2004 można jednakże pomniejszyć o wartość przekazanej Polsce zaliczki która wyniosła 1 355 mln € tj. 16 % wartości całej alokacji (bez niektórych programów współpracy przygranicznej) dla lat 2004-2006. Oznacza to, że żeby uniknąć utraty środków w roku 2006 należy certyfikować i przekazać wnioski o płatność do KE o wartości co najmniej 646 mln €, czyli ok. 7,5% wartości alokacji na lata 2004-2006.

1.3 Do końca października br. wartość wniosków o płatność przekazanych przez Polskę do KE do końca października 2005 sięgnęła zaledwie kwoty około 114 mln € (**co stanowi 1,32% alokacji przyznanej Polsce na lata 2004-2006**²). W związku z faktem, iż płatności zrealizowane z kont programowych na rzecz beneficjentów sięgnęły do końca października br. około 373 mln € (co odpowiadało około 4,4 % alokacji środków funduszy strukturalnych przewidzianej na cały okres programowania 2004-2006), istnieje możliwość, aby przynajmniej część różnicy między wspomnianymi wartościami została do końca roku przekształcona w nowe wnioski o płatność do Komisji Europejskiej. Jest to niezbędne dla zwiększenia poziomu wykorzystania środków UE alokowanych w budżecie 2005 roku. Będzie także wzmacniało pozycję Polski w trwających negocjacjach dotyczących perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

1.4 Dla zwiększenia poziomu wykorzystania środków UE przez Polskę w roku 2005 należy niezwłocznie podjąć **nadzwyczajne działania** mające na celu przyspieszenie procesu weryfikowania wniosków o płatność od beneficjentów oraz certyfikowania do KE zrealizowanych płatności co umożliwi tym samym znaczące zwiększenie wartości wniosków o płatność kierowanych do Komisji Europejskiej.

1.5. Proces realizacji NPR 2004-2006 nie może jednak polegać na procedurach i wysiłkach „nadzwyczajnych”. Konieczne jest **systemowe usprawnienie** jego realizacji

¹ DECYZJA KOMISJI z dnia 22/VII/2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla pomocy strukturalnej Wspólnoty w regionach spełniających kryteria Celu 1 w Polsce, Bruksela, 22/VII/2004, C (2004) 2092 final

² Wartość wniosków przedstawionych w ramach EFRR, to 0,33% alokacji przyznanej Polsce na lata 2004-2006, w EFS – 0,54% alokacji, FIFG – 1,06% alokacji, a EAGGF 8,35% alokacji.

polegające na usprawnieniu procesu realizacji projektów i rozliczeń od poziomu beneficjenta do poziomu Ministerstwa Finansów występującego o refundację do Komisji Europejskiej.

1.6. Analiza problemów absorpcji prowadzi do wniosku, że jedną z głównych przyczyn ich występowania nie są regulacje unijne, ale prawodawstwo polskie. Po pierwsze, system realizacji programów jest zbyt skomplikowany i mało elastyczny, ponieważ regulowany jest przez akty prawne w randze rozporządzeń, a ponadto zawiera zapisy w podręcznikach procedur i porozumieniach zawieranych pomiędzy poszczególnymi resortami, które powinny zostać zmienione. Po drugie, zamówienia publiczne obejmują zbyt szeroki krąg podmiotów (także podmioty sektora prywatnego) oraz realizowane są w sposób znacznie bardziej rygorystyczny aniżeli wymaga tego prawo unijne.

1.7. Istotną przyczyną braku absorpcji jest specyficzna „filozofia” działania polskiej administracji, która nastawiona jest nie tyle na realizację celu (w tym przypadku uzyskanie konkretnych efektów wdrożenia programów), co na sam proces administrowania: tworzenie i przestrzeganie procedur, obieg dokumentów, zabezpieczanie się przed możliwymi nieprawidłowościami itd. Postawa taka jest szczególnie szkodliwa w przypadku realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych, gdzie ważne jest osiągnięcie wymiernych rezultatów w określonym czasie.

2. Cele programu naprawczego

Celem programu naprawczego jest poprawa absorpcji środków NPR 2004-2006:

- 2.1. Do końca 2005 r. w trybie działań nadzwyczajnych uzyskanie przesłania do KE wniosków płatniczych na kwotę zbliżoną do 300 mln € (płatności dokonane przez beneficjentów), co stanowiłoby ok. 3,5% alokacji przyznanej Polsce na lata 2004-2006,
- 2.2. Zwiększenie poziomu wydatkowania w 2006 r.
- 2.3. Zapewnienie systemowo odpowiedniego poziomu absorpcji w całym okresie realizacji NPR tzn. do roku 2008.
- 2.4. Poprawa odbioru programów unijnych w oczach opinii publicznej poprzez ułatwienie potencjalnym beneficjentom dostępu do środków i sprawniejsze rozliczanie ich wydatkowania.

3. Działania nadzwyczajne do końca 2005 r.

3.1 Minister Rozwoju Regionalnego:

1. MRR zidentyfikuje umowy i płatności dokonane już przez beneficjentów, które w trybie natychmiastowym powinny zostać rozpatrzone przez właściwe instytucje wdrażające i zarządzające, a następnie skierowane w postaci wniosków płatniczych do Instytucji Płatniczej i KE. Dotyczyć to będzie w pierwszej kolejności wniosków o znacznych wartościach.
2. MRR dokona przeglądu płatności zrealizowanych przez beneficjentów i możliwości przyspieszenia działania instytucji wdrażających podległych: Ministrowi Transportu i Budownictwa w zakresie SPO Transport, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w zakresie SPO RZL i Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz Ministrowi Gospodarki w zakresie SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Wymagana jest współpraca wymienionych ministrów właściwych z MRR celem zrealizowania płatności beneficjentów i skierowania wniosków płatniczych do instytucji zarządzających i Ministerstwa Finansów.

3. MRR podejmie bezpośrednią współpracę z wojewodami w sprawie przyspieszenia podpisywania umów z beneficjentami i akceptowania wniosków płatniczych beneficjentów. W tym zakresie niezbędne jest uzyskanie wsparcia i współpraca na poziomie wiceministrów z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, umożliwiającą wyegzekwowanie rozwiązań zaproponowanych w tym zakresie przez MRR.
4. MRR podejmie odpowiednie działania w celu szerszego stosowania zaliczek dla wykonawców wybranych w trybie ustawy prawo zamówień publicznych przy realizacji projektów.
5. MRR podejmie działania zmierzające do przyspieszenia weryfikacji wniosków o płatność w instytucjach wdrażających, pośredniczących i zarządzających.

3.2 Minister Finansów podejmie następujące działania:

1. Będzie współpracował z MRR, wojewodami, ministrami właściwymi oraz instytucjami wdrażającymi przy przesyłaniu wniosków płatniczych. Wszystkie poprawne wnioski płatnicze przesłane do MF do 7 grudnia br. zostaną certyfikowane do KE do końca 2005 r.
2. Zniesie barier przepływu wniosków płatniczych do Instytucji Płatniczej.

3.3 Minister Finansów wraz z Ministrem Rozwoju Regionalnego podejmą następujące działania:

1. Ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu porozumień.

4. Środki realizacji programu naprawczego

Zalicza się do nich:

- 4.1. Zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów NPR 2004-2006.
- 4.2. Podjęcie działań, które w szybkim czasie spowodują większą efektywność rozliczeń i szybszą transformację faktur beneficjentów we wnioski płatnicze do KE.
- 4.3. Zmiany ustaw (ustawa o NPR oraz ustawy Prawo zamówień publicznych).
- 4.4. Ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy.
- 4.5. Ułatwienia dla beneficjentów (np. ograniczenie zakresu danych w systemie sprawozdawczości okresowej).
- 4.6. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

5. Zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów NPR 2004-2006

Powierzenie Ministerstwu Rozwoju Regionalnego pełnienia roli instytucji zarządzających programami operacyjnymi

W strukturach MRR znajdują się instytucje zarządzające wszystkich programów operacyjnych za wyjątkiem dwóch, którym zarządza obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
- SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

Te dwa programy realizowane są obecnie w sposób najbardziej efektywny w porównaniu z innymi programami i wprowadzenie zmian instytucjonalnych nie poprawiłoby, a mogło pogorszyć ich efektywność. Drugim powodem pozostawienia instytucji zarządzających programami MRiRW w obecnym kształcie jest fakt, że polityka wspierania rozwoju wsi oraz

programy na rzecz rybactwa w perspektywie finansowej 2007-2013 przechodzą z obszaru wspólnotowej polityki spójności do obszaru Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poprzez realizację programów w okresie 2004-2006 tworzy więc zdolność administracyjną do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej 2007-2013.

W odniesieniu do pozostałych programów, sytuacja wymaga wprowadzenia szybkich działań naprawczych.

5.1. Wzmocnienie nadzoru poszczególnych ministrów właściwych nad instytucjami wdrażającymi programy operacyjne i działania w ramach tych programów

System instytucjonalny realizacji NPR 2004-2006 zakłada powierzenie wdrażania działań w poszczególnych programach tzw. instytucjom wdrażającym, do których należą departamenty w ministerstwach, agencje rządowe (np. PARP), instytucje obsługujące fundusze celowe (np. NFOŚ, PFRON) oraz inne jednostki takie jak: Ochotnicze Hufce Pracy, fundacja Skarbu Państwa (Fundusz Współpracy), przedsiębiorstwo PLK. Instytucje te mają umowy na obsługę powierzonych im działań NPR 2004-2006 zawarte z instytucjami zarządzającymi. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że umowy te, w wielu przypadkach, nie są wystarczającym narzędziem nadzoru nad realizacją zadań NPR 2004-2006, a zwłaszcza nie są wystarczającym narzędziem nadzoru ministra właściwego nad spełnianiem przez te instytucje merytorycznych celów ministra właściwego. Nagminnie występuje sytuacja traktowania przez departamenty merytoryczne ministrów właściwych zadań finansowanych w ramach NPR 2004-2006, jako tzw. „programów unijnych”, a więc pozostających poza zakresem ich zainteresowania, pomimo że te programy są realizacją krajowych polityk sektorowych.

Wraz ze zmianą struktury zarządzania NPR 2004-2006, należy podjąć działania celem zwiększenia wpływu ministrów właściwych nad sposobem działania tych jednostek w zakresie wdrażania działań NPR rozumianych jako działania na rzecz realizacji programów ministrów właściwych. Niezbędne jest silniejsze związanie instytucjonalne części z tych jednostek ze strukturami ministrów właściwych w zakresie wdrażanych przez te jednostki programów tych ministrów. Związanie to powinno dotyczyć zwłaszcza nadzoru nad instytucjami wdrażającymi ze strony departamentów merytorycznie odpowiedzialnych za sprawę będące przedmiotem wdrażania.

6. Podjęcie działań, wymagających zmian sposobu działania administracji i podejścia urzędów do absorpcji środków NPR 2004-2006, które w szybkim czasie spowodują większą efektywność rozliczeń i szybszą transformację faktur beneficjentów we wnioski płatnicze Ministerstwa Finansów do KE

6.1. W zakresie Instytucji Płatniczej/Ministerstwa Finansów:

1. Uruchomienie zaliczki otrzymanej przez Polskę z KE na realizację NPR 2004-2006 – użycie jej na finansowanie programów.
2. Przeprowadzenie audytu stosowania systemu SIMIK i wprowadzenie usprawnień.

6.2. W zakresie działania Ministra Finansów, poza kwestiami związanymi z Instytucją Płatniczą:

1. Uczynienie Ministra Rozwoju Regionalnego odpowiedzialnym za podział środków rezerw budżetowych przeznaczonych na realizację NPR 2004-2006.

2. Opracowanie i wdrożenie wieloletniego budżetowania programów NPR.
3. Doprecyzowania zasad raportowania o nieprawidłowościach.
4. Uporządkowanie zagadnień związanych z audytem i kontrolą środków UE (w świetle obecnych regulacji i procedur występuje nakładanie się kompetencji), zgodnie z logiką rozporządzenia WE 438/2001. Służyć temu będzie m.in. sformalizowanie prac międzyresortowej grupy roboczej ds. audytu i kontroli, z udziałem innych, pozasystemowych, organów kontroli.
5. Przygotowanie w trybie pilnym propozycji sposobu zorganizowania instytucjonalnego kontroli z art. 10 i 15 rozporządzenia KE 438/2001 (kontrolę pogłębioną 5% oraz kontrole związane z zamknięciem pomocy), zakresu tych kontroli oraz sposobu ich prawnego uregulowania. Propozycja będzie stanowić podstawę do dalszych dyskusji.
6. Najpilniejszym zadaniem organizacyjnym jest wzmocnienie kadrowe oraz organizacyjne w MF jednostki odpowiedzialnej za realizację kontroli pogłębionych 5% wydatków.

6.3 Minister Rozwoju Regionalnego:

1. Przeprowadzi analizę procedur wnioskowania celem uproszczenia.
2. Wprowadzi kryterium dojrzałości projektów jako jedno z podstawowych w procesie wyboru projektów do dofinansowania.
3. Podejmie bilateralną współpracę z Ministrami: Transportu i Budownictwa, Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej zmierzającą do wypracowania odpowiednich rozwiązań w zakresie instytucji wdrażających podległych tym ministrom.
4. Wystąpi do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o powołanie zespołu międzyresortowego, który do marca 2006 r. opracuje rozwiązania zapewniające wzmocnienie nadzoru poszczególnych ministrów właściwych nad instytucjami wdrażającymi programy operacyjne i działania w ramach tych programów.

6.4 Określenie i egzekwowanie celów

Minister Rozwoju Regionalnego określi dla wszystkich instytucji wdrażających, pośredniczących, zarządzających cele i wskaźniki ich wykonania wraz z terminami realizacji. Dotyczyć to będzie:

- poziomu wydatkowania,
- usprawnienia procedur.

7. Zmiany ustaw

Znowelizowane zostaną dwie ustawy: o Narodowym Planie Rozwoju oraz Prawo zamówień publicznych. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju jest aktualnie w uzgodnieniach wewnątrz resortowych MRR. Proces nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych rozpoczął się w dn. 21.11.2005 r. - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego skierowało projekt nowelizacji do uzgodnień międzyresortowych.

8. Ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy

Konieczne jest podniesienie jakości, kwalifikacji i motywacji już zatrudnionych pracowników obsługujących programu NPR 2004-2006. Problem jest szczególnie dotkliwy w administracji

rządowej. W tym celu, w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie ulokowanych w ministerstwach oraz w urzędach wojewódzkich należy dokonać przeglądu stawek wynagrodzeń. Należy podnieść płace lub wprowadzić systemy zachęt (w postaci np. dodatkowych nagród bądź premii) wykorzystując przy tym jako źródło finansowania np.: zwrot 75% kosztów płac otrzymywanych z KE w ramach Pomocy Technicznej. Rozwiązanie to należy wprowadzić od 2006 r.

9. Ułatwienia dla beneficjentów

W tym zakresie podjęte zostaną następujące działania:

9.1. Ułatwienie wnioskowania w konkursach

Dla większości beneficjentów niedogodnością jest konieczność przedstawiania załączników stwierdzających prawo do ubiegania się o dotację. MRR podejmie, tam gdzie jest to możliwe, działania na rzecz wnioskowania w oparciu o opis projektu zawarty we wniosku standardowym i w oparciu o oświadczenia, że wnioskodawca spełnia warunki formalne. Poświadczenie tego spełnienia, wnioskodawca przedstawi po ocenie jego wniosku i po znalezieniu się na liście wnioskodawców uprawnionych do otrzymania dotacji.

Dla potencjalnych wykonawców zamówień publicznych, w nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, zawarto ułatwienie umożliwiające uzupełnienie dokumentacji w przypadku stwierdzenia uchybień formalnych. Wejdzie ono w życie po uchwaleniu ustawy.

9.2. Usprawnienie rozliczeń finansowych

Dla beneficjentów realizujących projekty NPR 2004-2006 ułatwieniem będzie wprowadzenie niniejszego programu naprawczego w zakresie rozliczeń finansowych.

10. Realokacje środków w ramach NPR 2004-2006

Minister Rozwoju Regionalnego przedstawi Radzie Ministrów do końca 2005 r. projekt zasad realokacji środków z działań, w których kontraktowanie środków jest szczególnie niskie i nie rokuje nadziei na szybkie zwiększenie do działań, w których możliwe będzie ich efektywne spożytkowanie.

11. Załączniki

- 11.1. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach PWW jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 (według stanu na koniec października).
- 11.2. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów (wydanych decyzji) o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach poszczególnych programów operacyjnych oraz IW EQUAL i INTERREG III A jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 według stanu na koniec października.
- 11.3. Wartość wniosków przesłanych do Instytucji Płatniczej, Komisji Europejskiej oraz płatności okresowych zrealizowanych do końca października 2005 r. w ramach programów operacyjnych, IW EQUAL oraz INTERREG III A.