

POSIEDZENIE KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ w dniu 28 września 1998 r.
Dot. pkt. IV a – Reforma finansowania w ramach funduszy PHARE. Założenia realizacji nowej orientacji programu PHARE w Polsce.

**URZĄD KOMITETU INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ**

Nowa orientacja PHARE

Załącznik II

**ROZWIĄZANIA WDRAŻANIA FUNDUSZY
STRUKTURALNYCH W KRAJACH CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ**

Warszawa, wrzesień 1998

ROZWIĄZANIA WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej a Polską istnieje wiele różnic w zakresie struktur wdrażających wsparcie uzyskiwane z Unii Europejskiej - w Polsce w ramach PHARE, w krajach członkowskich Unii Europejskiej w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Wynika to z odmiennej skali i form wsparcia, różnic w systemach polityczno-administracyjnych (odmiennych sposobach terytorialnej organizacji administracji, różnych koncepcji samorządności itp.). Podobnie zresztą występują duże różnice w sposobie organizacji wykorzystania funduszy unijnych pomiędzy samymi krajami członkowskimi. Nie ma w Unii Europejskiej jednego, uniwersalnego modelu, który mógłby być wzorem dla polskiego sposobu ukształtowania struktur implementacyjnych dla PHARE.

Ogólna koordynacja programowania

Ogólny koordynator jest podmiotem zapewniającym spójność i logiczność sektorowych lub regionalnych programów, opracowującym kryteria selekcji projektów i przedsięwzięć, organizującym współfinansowanie oraz określającym priorytety zazwyczaj na podstawie decyzji rządu jako całości. Jest także swego rodzaju arbitrem i podmiotem bilansującym potrzeby i możliwości, dyscyplinującym programistów na szczeblu regionalnym lub w urzędach sektorowych. Jest wreszcie organizatorem procesów monitorowania oraz oceny *ex post*. W krajach Unii Europejskiej ogólna koordynacja programowania Funduszy Strukturalnych i funkcja "pierwszego rozmówcy" dla Komisji Europejskiej jest sprawowana przez jeden organ administracji lub agencję rządową (dla zapewnienia jednolitego stanowiska).

Przykładowe rozwiązania w krajach członkowskich: Hiszpania - biuro budżetowe przy Premierze oraz ministerstwo podatków i gospodarki, Irlandia - ministerstwo finansów, Wielka Brytania - ministerstwo przemysłu i handlu, Włochy - ministerstwo budżetu, Niemcy - ministerstwo gospodarki, Grecja - ministerstwo gospodarki narodowej; w Finlandii koordynatorem jest ministerstwo spraw wewnętrznych i administracji, w Danii ministerstwo spraw zagranicznych, w Szwecji - ministerstwo pracy, zaś w Portugalii - ministerstwo

planowania i administracji terytorialnej, nieco podobnie do Francji (DATAR - agencja ds. polityki regionalnej).

Programowanie sektorowe/regionalne

W krajach w całości objętych Celem 1 (*Objective 1*)¹ Funduszy Strukturalnych programowanie wsparcia wspólnotowego obejmuje cały kraj i zasadniczo całą gospodarkę, choć oczywiście mogą występować priorytety sektorowe lub regionalne. Proces programowania jest zorganizowany wokół dwóch głównych dokumentów programowych:

- narodowy plan rozwoju (*National Development Plan*) - określa sytuację ekonomiczną i planowane działania oraz wymiar finansowy środków wewnętrznych i wspólnotowych mobilizowanych do realizacji zadań
- ramowy program wsparcia (*Community Support Framework - CSF*) ze strony Unii Europejskiej, wyznaczający - we współpracy z rządem centralnym i władzami regionalnymi kraju beneficjenta - bardziej szczegółowe cele i wspierane przedsięwzięcia

Ogólne ramy programowe konstruuje koordynator na szczeblu centralnym, jednak zasadnicze programowanie odbywa się na szczeblu sektorowym lub regionalnym, choć i ono naturalnie opiera się w dużej mierze na projektach generowanych oddolnie. Próbując uogólnić procesy programowania i "wyciągnąć wspólny mianownik", rzec można, iż podmioty szczebla lokalnego uzgadniają z władzami tegoż szczebla zawartość propozycji wychodzących z danego regionu, na co nakładany jest "filtr" priorytetów sektorowych na poziomie ministerstwa. Tak sporządzone programy są agregowane przez ogólnego koordynatora (poziom narodowego planu rozwoju), który dokonuje niezbędnych cięć, retuszy i modyfikacji, bilansując i dyscyplinując aspiracje sektorowe oraz regionalne. Programy te są negocjowane z Komisją Europejską przez służby koordynatora - i niekiedy modyfikowane w ramach ramowego programu wsparcia.

¹ Jeden z sześciu zasadniczych tzw. Celów wsparcia udzielanego w ramach Funduszy Strukturalnych. Służy on promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych w porównaniu z przeciętną w Unii Europejskiej (o PKB poniżej 75% przeciętnej w UE).

W zależności od konkretnego kraju i jego sposobu programowania czasem znaczenie podejścia sektorowego jest większe, a czasem dominuje podejście regionalne. Np. w Irlandii lub Portugalii, objętych w całości wsparciem Funduszy Strukturalnych (Objective 1), przeważa podejście regionalne, a program narodowy jest agregacją programów regionalnych kolejnych niższych szczebli. W krajach, gdzie tylko niewiele regionów objętych jest wsparciem (np. Wielka Brytania, Francja), na znaczeniu zyskuje programowanie sektorowe, gdyż wiąże się to na ogół z restrukturyzacją jednego lub kilku gałęzi przemysłu. Jednak i tam filtr polityki sektorowej nakładany jest na propozycje opracowywane w regionach. W programowaniu biorą zatem udział we wszystkich krajach zarówno ministerstwa, jak i władze regionalne. W przypadku ministerstw, zaangażowanie poszczególnych resortów zależne jest od priorytetów krajowych, struktury gospodarki itp.

Podsumowując - w odniesieniu do Polski, ze względu na wielce prawdopodobny powszechny charakter wsparcia, które możemy uzyskiwać w ramach Funduszy Strukturalnych - powszechny zarówno w ujęciu sektorowym, jak i regionalnym - wszystkie resorty oraz wszystkie ośrodki władzy regionalnej winny być przygotowane do tego, że będą włączone w proces programowania wykorzystania środków.

Implementacja i monitoring

Implementacja programów operacyjnych (w ramach których operacjonalizuje się zadania wyznaczone w narodowym programie rozwoju i CSF) jest w praktyce wykonywana przez różne podmioty administracji publicznej i zatrudniony w nich personel - urzędników sektora publicznego. Programy pomocowe wdrażane są przez jednostki należące do administracji publicznej na różnych szczeblach. Przedsięwzięcia (projekty - kontrakty) w ramach sektorowych lub regionalnych programów wspieranych z Funduszy Strukturalnych są realizowane na szczeblu regionalnym - bezpośrednimi realizatorami są wtedy urzędy tego szczebla. Natomiast projekty infrastrukturalne finansowane z Funduszu Spójności, który jest instrumentem wsparcia krajowego są na ogół implementowane z poziomu ministerstw przez nie same. W przypadku tzw. grantów globalnych (szczególnej formy wsparcia w ramach Funduszy Strukturalnych), implementatorem bywają podmioty regionalne para-rządowe lub o mieszanym publiczno-prywatnym charakterze (np. regionalne agencje rozwoju).

O ile proces kontraktowania jest realizowany przez jednostki administracji publicznej oraz urzędników publicznych, o tyle kontraktorami mogą być bardzo różne podmioty. W zależności od natury programu mogą nimi być podmioty komercyjne, organizacje pozarządowe albo podmioty o mieszanym publiczno-prywatnym statusie.

W fazie monitorowania szczególną rolę odgrywają tzw. komitety monitorujące (*monitoring committees*) na szczeblu krajowym oraz na szczeblu regionalnym. Oprócz podmiotów administracji różnych szczebli, które owe komitety współorganizują wraz z Komisją Europejską i są za proces monitorowania odpowiedzialne, uczestniczą w nich partnerzy społeczni: związki zawodowe, organizacje samorządowe, organizacje pozarządowe itp. Ich regularne, okresowe posiedzenia służą ocenie postępów we wdrażaniu programów operacyjnych oraz zgodności rzeczywistych efektów z zakładanymi rezultatami, a wreszcie opracowaniu ewentualnych korekt i modyfikacji w programach.

Wnioski

Ze względu na skalę wsparcia Funduszy Strukturalnych, w krajach członkowskich UE proces programowania i implementacji jest o wiele większy, niż w przypadku Polski i programu PHARE². Wydaje się jednak celowe, aby kierując się ku rozwiązaniom wspólnotowym w coraz większej mierze „uspołecznić” proces programowania i implementacji wsparcia, jakie uzyskujemy z Unii Europejskiej. Wprawdzie angażowanie nowych partnerów (przykładowo: instytucji administracji szczebla regionalnego, wybranych instytucji ze świata nauki, związków zawodowych lub organizacji businessu) nie przysparza nowych środków, a nawet generuje dodatkowe presje na ich podział, jednak uzyskuje się dzięki temu większe zrozumienie tych środowisk dla mechanizmów wsparcia wspólnotowego, a przy okazji podwyższa tzw. przejrzystość procesu decyzyjnego. Te korzyści w długim okresie wydają się przewyższać bieżące koszty i pewne dolegliwości wynikające z większej ilości uczestników procesu programowania i monitorowania.

² Owa rozległość należy rozumieć także dosłownie - w sensie ilości instytucji i zatrudnienia. Według bardzo niedokładnych i trudnych do zweryfikowania szacunków zatrudnienie przy programowaniu, monitorowaniu, a zwłaszcza implementacji programów wyraża się trzy- a nawet czterocyfrowymi liczbami. W Wielkiej Brytanii to zatrudnienie szacuje się na ok. 500 osób, a w Hiszpanii na ponad 1000 osób. Przy tym proporcje między zatrudnionymi przy programowaniu a zatrudnionymi przy implementacji można przyjąć jak ok. 1 do 4. Informacje te zostały uzyskane bezpośrednio od osób kierujących komórkami odpowiedzialnymi za ogólną koordynację programowania (w *Ministerio de Economía y Hacienda* w Madrycie oraz w *Department of Trade and Industry* w Londynie).