

**SPOSÓB ORGANIZACJI PRAC NAD
DOKUMENTAMI PROGRAMOWYMI ZWIĄZANYMI
Z PERSPEKTYWĄ FINANSOWĄ UE 2014-2020**

**I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania
dokumentów programowych i systemu wdrażania Polityki Spójności
na lata 2014-2020**

Informacja dla Rady Ministrów

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Warszawa, 7 maja 2012 r.

WSTĘP

Aktualna reforma polityk współfinansowanych z budżetu UE oparta jest na założeniu ściślejszej koordynacji polityk UE z krajowymi oraz wzmocnieniu współzależności wybranych dziedzin interwencji publicznej. Europejski system programowania oraz wykonania budżetu UE ulega zatem zasadniczym zmianom. Z uwagi na przekrojowy charakter Polityki Spójności (PS) oraz wagę finansową w budżecie UE, została ona zaliczona do czołowych nośników tej reformy.

Główne kierunki reformy:

- funkcjonalna integracja wielu dziedzin polityki publicznej dla realizacji wspólnych celów wynikających ze strategii Europa 2020 (UE2020);
- odejście od logiki 'linii demarkacyjnej' na rzecz logiki 'wspólnych rozwiązań';
- wprowadzenie nowych mechanizmów na rzecz koncentracji interwencji (m.in. tzw. ringfencing);
- zaostrzenie rygorów dotyczących osiągania wyników (warunkowość, rezerwa wykonania, wstrzymanie/ anulowanie środków);
- zaostrzenie rygorów dotyczących zdolności instytucjonalnych (warunkowość ex-ante, akredytacja).

W tym duchu Komisja Europejska (KE) przygotowała propozycje rozporządzeń na lata 2014-2020 dla Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb).

Fundamentalną zmianą w stosunku do obecnej perspektywy finansowania jest wprowadzenie wspólnych przepisów dla wszystkich instrumentów finansowych ww. polityk, wprowadzających **mechanizmy wspólnego planowania i programowania** oraz **monitorowania i ewaluacji**, jak również **jednolite podejście do koncentracji** w zakresie realizacji celów tematycznych, zorientowanych na rezultaty oraz zarządzania i kontroli.

W warstwie strategicznej zmiany sięgają nawet samego **układu dokumentów programowych**. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Obszarów Wiejskich – II filar (EFRRO) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) oraz Fundusz Spójności (FS) (dalej fundusze WRS) zostały zobowiązane do realizacji wspólnych celów tematycznych wynikających z UE 2020, i w ślad za tym zostaną objęte Wspólnymi Ramami Strategicznymi (WRS) przygotowywanymi przez KE. Dokument ten ma pełnić formę zagwarantowania odpowiednich warunków do efektywnego i optymalnego inwestowania zarówno na etapie planowania strategicznego poprzez etap programowania i wdrażania wszystkich funduszy objętych WRS. Na krajowym poziomie elementami **powiązаныmi z interwencją funduszy strukturalnych** oraz systemem nadzoru nad stabilnością finansów publicznych (warunkowość makroekonomiczna) mają być **Krajowy Program Reform (KPR)** oraz **Program Konwergencji** (w przypadku Polski i krajów spoza strefy euro) **lub Stabilności** (kraje strefy euro). Państwo członkowskie zostanie zobowiązane do przygotowania w oparciu m.in. o ww. dokumenty oraz sformułowane na ich podstawie zalecenia i opinie Rady UE (country-specific recommendations) tzw. umowy partnerstwa między państwem członkowskim a KE, która także będzie pokazywać skoordynowane działania wszystkich funduszy UE.

Nowy system UE zorientowany na wzmocnioną koordynację polityk oraz bardziej ukierunkowane podejście w programowaniu i wdrażaniu polityk wymusza potrzebę przekształceń w systemie krajowym.

Zważywszy na swoją rolę w inicjowaniu rozwoju gospodarczo-społecznego w Polsce, udział w transferach środków UE-PL oraz integrowanie różnych dziedzin interwencji publicznej, PS i WPR stają się kluczowym elementem ww. przekształceń. Główne wysiłki powinny być skierowane na wprowadzenie wzmocnionych mechanizmów koordynacji, bardziej funkcjonalnych mechanizmów

współpracy między resortami ułatwiających wspólne programowanie i realizację przekrojowych inicjatyw, wprowadzenie bardziej ukierunkowanego podejścia ograniczającego zagrożenia wynikające ze zbyt szerokiego spektrum obszarów interwencji oraz powielania interwencji z kilku źródeł finansowania UE. Proces przygotowawczy dokumentów strategicznych stanowiących o wykorzystaniu ww. środków z budżetu UE musi być zatem wynikiem konsensusu pomiędzy indywidualnymi celami sektorowymi zgodnie z wyzwaniem rozwojowym Polski.

Na prace nad dokumentami programowymi oraz rozwiązaniami wdrożeniowymi i instytucjonalnymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020 nałożą się więc inne procesy, które stanowiąc będą istotne uwarunkowania, w tym w szczególności:

- negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) obejmujących kilka działów budżetowych i polityk UE, wśród których z punktu widzenia działań rozwojowych istotną część programowania znajduje się w kompetencji ministra rozwoju regionalnego i objęta jest Wspólnymi Ramami Finansowymi, w ramach których negocjowana jest wysokość środków oraz podstawowe zasady finansowe dla 3 polityk unijnych - PS, WPR oraz WPRyb oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Instrumentu „Łącząc Europę”. Za prowadzenie negocjacji WRF odpowiedzialny jest Zespół roboczy ds. przeglądu budżetu UE i wieloletnich ram finansowych po 2013 r.;
- negocjacje pakietu rozporządzeń dla różnych polityk w tym: Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej (w szczególności II filar) i Wspólnej Polityki Rybołówstwa, w ramach których ustalone zostaną zasady programowania, zarządzania i wydatkowania środków UE na działania o rozwojowym charakterze;
- prace Rady Europejskiej oraz Rady ECOFIN nad rozwiązaniami odpowiadającymi na kryzys finansowy i gospodarczy w niektórych państwach UE, w tym negocjacje Pakietu Euro Plus oraz umowy międzyrządowej dotyczącej pakietu fiskalnego;
- prace Rady ECOFIN (Rada do spraw gospodarczych i finansowych, Rady UE) nad nowelizacją rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich;
- prace nad aktualizacją Krajowego Programu Reform (KPR), stanowiącego jeden z punktów odniesienia dla kierunków interwencji funduszy UE;
- prace nad krajowymi dokumentami strategicznymi przysądżającymi cele polityki rozwoju do roku 2020- długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK i ŚSRK), 8 zintegrowanych strategii rozwoju;
- prace nad opracowywaniem szczegółowych zasad i rozwiązań prawnych stanowiących podstawę dla prowadzenia polityki rozwoju po roku 2014, wynikające w szczególności z przyjętej przez Radę Ministrów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) oraz z rozporządzeń UE.

Równoległość powyższych procesów powoduje potrzebę ustalenia sposobu organizacji prac nad rozwiązaniami w perspektywie finansowej UE 2014-2020 oraz wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za koordynację ich przygotowania.

Proponowane poniżej rozwiązania pozostają bez wpływu na sposób organizacji prac nad rozwiązaniami w perspektywie finansowej UE 2014-2020 w odniesieniu do spraw wewnętrznych (z działu 3 budżetu UE) oraz wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację ich przygotowania.

SPOSÓB ORGANIZACJI PRAC

1. **Koordynację procesu przygotowania** dokumentów programowych oraz rozwiązań wdrożeniowych i instytucjonalnych na poziomie dokumentów strategicznych (WRS, umowa partnerstwa) związanych z perspektywą finansową UE 2014-2020 Prezes Rady Ministrów powierza **ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego** jako członkowi Rządu, który zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zapewnia koordynację polityki rozwoju w Polsce. Minister, zgodnie ze szczegółowym harmonogramem prac, do września br. w pierwszym etapie przedstawi Radzie Ministrów zarys umowy partnerskiej, jej założenia, w tym co do systemu programowania i wdrażania dokumentów związanych z perspektywą finansową UE 2014-2020 uwzględniając propozycje przygotowane przez resorty.
2. Za przygotowanie propozycji do umowy partnerskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki rybołówstwa, odpowiada Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który ma decydującą rolę w zakresie określania sposobu realizacji programów, wyboru celów i kierunków rozwoju oraz zasad podziału środków dla II filara WPR i WPRyb.
3. W monitorowanie przebiegu prac oraz problemów pojawiających się w toku dyskusji włączony zostaje **Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej**, kierowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego. W tym celu kompetencje Zespołu zostaną rozszerzone o ww. kwestie (zmiana zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 48 w sprawie **Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej**). W zespole będą reprezentowani ministrowie, w tym:
 - Minister Finansów zgodnie z właściwościami w zakresie audytu i kontroli, zagadnień markofinansowych, podatkowych oraz inżynierii finansowej;
 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z właściwościami w zakresie WPR oraz WPRzyb;
 - Minister Gospodarki zgodnie z właściwościami jako koordynator Krajowego Programu Reform;
 - Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodnie z właściwościami w zakresie polityki transportowej;
 - Inni.
4. **Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej** w zakresie prac nad nowym systemem wdrażania będzie działał w ramach marginesu wyznaczonego przez stanowisko Rządu ws. WRF 2014-2020 oraz ws. poszczególnych aktów prawnych wchodzących w skład pakietu legislacyjnego Polityki Spójności.
5. Prace koordynacyjne nad przygotowaniem dokumentów programowych na perspektywę finansową UE na lata 2014-2020 w rozważanym zakresie prowadzi Minister Rozwoju Regionalnego. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni wiodącą rolę w programowaniu II filara WPR oraz WPRzyb z uwzględnieniem umowy partnerstwa.
6. Do wypracowywania szczegółowych propozycji rozwiązań wybranych kwestii Zespół może powoływać grupy robocze. Poszczególne resorty uczestniczą w pracach grup roboczych zgodnie z kompetencjami. Do prac grup roboczych zapraszani są przedstawiciele władz regionalnych, eksperci, partnerzy społeczni i gospodarczy.
7. Minister Rozwoju Regionalnego, biorąc pod uwagę efekty prac Zespołu, przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów do akceptacji założenia umowy partnerstwa. Po zatwierdzeniu przez RM założeń, MRR przystępuje do przygotowania projektu umowy partnerstwa, w tym przeprowadza ewaluację ex-ante, dokonuje oceny oddziaływania na środowisko oraz organizuje konsultacje społeczne umowy.

8. Minister Rozwoju Regionalnego, biorąc pod uwagę efekty prac Zespołu, przygotowuje dokument opisujący system programowania i wdrażania dokumentów związanych z perspektywą finansową 2014-2020. Dokument ten zawiera wskazówki dla przygotowania programów operacyjnych.
9. Po zatwierdzeniu przez RM zakresów programów operacyjnych i ich liczby oraz instytucji pełniących funkcje Instytucji Zarządzających itp., właściwe instytucje przygotowują projekty programów operacyjnych, a także prowadzą ewaluację ex-ante, ocenę oddziaływania na środowisko oraz konsultacje społeczne.
10. Do przygotowywania propozycji rozwiązań, na potrzeby prac grup roboczych przy Zespole oraz samego Zespołu, będą wykorzystywane efekty prac istniejących grup roboczych, Krajowego Forum Terytorialnego (z udziałem przedstawicieli regionów i partnerów społecznych i gospodarczych) oraz wyniki ewaluacji i rekomendacje sformułowane na podstawie dotychczasowych doświadczeń z wdrażania funduszy europejskich.

PODSTAWOWE ETAPY PRAC

Zapewnienie efektywnej i skutecznej realizacji interwencji finansowanych ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 wymaga podjęcia następujących kroków:

1. marzec 2012 r. - rozszerzenie zakresu zadań **Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej** o kwestie związane z przygotowaniem dokumentów programowych na perspektywę finansową 2014-2020 poprzez zmianę zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dn. 28.04.2008 r. w sprawie powołania ww. Zespołu.

2. kwiecień 2012 r. – powierzenie Ministrowi Rozwoju Regionalnego przez Prezesa Rady Ministrów roli koordynatora procesu przygotowywania dokumentów pod nową perspektywę finansową UE w rozważanym zakresie (umowa partnerstwa, system programowania i wdrażania dokumentów programowych, programy operacyjne) poprzez przyjęcie przez Radę Ministrów ***Informacji o sposobie organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020.***

Akceptacja przez RM proponowanego sposobu prac stanowi punkt wyjściowy do rozpoczęcia procesu przygotowywania dokumentów programowych.

3. kwiecień 2012 r.– wrzesień 2012 r. - przygotowanie ***Systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014 – 2020*** (dalej *System*).

System programowania i wdrażania dokumentów związanych z perspektywą finansową UE 2014-2020”, będzie zawierał m.in.:

- wskazówki, wytyczne i rekomendacje dotyczące przygotowania programów operacyjnych,
- sposób wyboru celów i kierunków rozwoju wspieranych w ramach 3 polityk unijnych (PS, WPR i WPRyB), zasady podziału środków oraz mechanizmy zapewnienia koordynacji i komplementarności interwencji z różnych programów,
- podstawowe zasady wdrażania w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020, takie jak: pomoc publiczna, inżynieria finansowa, koncentracja tematyczna, warunkowość, monitorowanie, certyfikacja i akredytacja,
- założenia systemu monitorowania i kontroli,
- rozwiązania w zakresie układu instytucjonalnego,
- zakres zmian prawnych.

3a) wrzesień 2012 r. – zaprezentowanie *Systemu...* Radzie Ministrów przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

4. kwiecień 2012 r. – czerwiec 2013 r. – przygotowanie umowy partnerstwa

4a) kwiecień 2012 r.– wrzesień 2012 r. - przygotowanie założeń umowy partnerstwa;

Założenia umowy partnerstwa będą dotyczyły m.in.:

- liczby i zakresu programów operacyjnych,
- ram instytucjonalnych systemu wdrażania,
- kluczowych celów i kierunków interwencji finansowanych ze środków unijnych,
- sposobu podziału interwencji pomiędzy programy krajowe i regionalne,
- koncentracji tematycznej,
- warunkowości, w tym możliwości wypełniania warunków ex-ante, wskazanych w projektach rozporządzeń a wybór kierunków interwencji,
- założeń finansowych,
- stopnia uzupełniania się interwencji finansowanych z PS, WPR i WPRyb,
- metod zastosowania podejścia terytorialnego w programowaniu i wdrażaniu polityki spójności terytorialnego,
- wskaźników na poziomie umowy.

4b) wrzesień 2012 r. – zatwierdzenie przez Radę Ministrów założeń umowy partnerstwa;

4c) wrzesień 2012 r. – marzec 2013 r. prace nad przygotowaniem projektu umowy partnerstwa, w tym przeprowadzenie ewaluacji ex-ante, przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko, konsultacje społeczne;

4d) marzec 2013 r. - przedłożenie Radzie Ministrów do akceptacji projektu umowy partnerstwa.

5. wrzesień 2012 r. – czerwiec 2013 r. – prace nad programami operacyjnymi.

5a) wrzesień 2012 r. – listopad 2012 r. przygotowanie przez właściwe instytucje wstępnych projektów programów operacyjnych;

5b) grudzień 2012 r. – opiniowanie przez MRR wstępnych projektów programów operacyjnych za zgodność z dokumentami strategicznymi;

5c) styczeń 2013 r. – czerwiec 2013 r. – opracowanie ostatecznych wersji programów operacyjnych, w tym ewaluacja ex-ante, ocena oddziaływania na środowisko i konsultacje społeczne;

5d) koniec czerwca 2013 r. - przedłożenie krajowych programów operacyjnych do akceptacji RM przed przekazaniem ich do Komisji Europejskiej oraz przekazanie informacji do wiadomości Rady Ministrów o przyjętych przez zarządy województw regionalnych programach operacyjnych.

6. kwiecień 2012 r. – listopad 2013 r.¹ - przygotowanie ram prawnych na potrzeby okresu programowania 2014-2020.

6a) kwiecień 2012 r. – listopad 2012 r. -przygotowanie założeń ustawy dotyczącej programowania i wdrażania w okresie 2014-2020;

6b) październik 2012 r. – marzec 2013 r. -przygotowanie projektu ustawy, konsultacje;

6c) marzec 2013 r. – przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów;

¹ Termin realizacji zadania może ulec modyfikacji bowiem jest uzależniony od finalizacji procesu negocjacji rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących funduszy w ramach WRS oraz umowy partnerstwa.

6d) marzec 2013 r. – listopad 2013 r. – prace w Sejmie RP.

7. październik 2013 r. – grudzień 2013 r. – negocjacje umowy partnerstwa i programów operacyjnych z KE

8. Od stycznia 2014 r. – rozpoczęcie wdrażania programów operacyjnych.

Na każdym etapie prac konieczne będzie uwzględnianie zmieniających się podstawowych uwarunkowań związanych zarówno z procesem negocjacji rozporządzeń dotyczących PS, WPR, WPRyb (planowane zakończenie negocjacji do końca 2012 r.), jak i prowadzonymi uzgodnieniami z KE, czy też wypracowywanymi krajowymi rozwiązaniami systemowymi i wdrożeniowymi.

* * *

Przedstawiony sposób organizacji prac pozwoli na wypracowanie wspólnych rozwiązań na forum rządowym, a przez włączenie w proces przedstawicieli władz samorządowych, przyjęte ustalenia będą stanowić punkt odniesienia dla dalszych prac prowadzonych na poziomie krajowym i regionalnym. Takie rozwiązanie ukierunkuje również współpracę z KE tak, by zarówno strona rządowa jak i samorządowa prezentowały wspólne stanowisko odnośnie sposobu przekładania na tzw. grunt krajowy proponowanych rozwiązań na lata 2014-2020.

HARMONOGRAM PRAC W KONTEKŚCIE TERMINARZA UNIJNEGO ZWIĄZANEGO Z PRZYGOTOWANIEM I NEGOCJOWANIEM POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW

Proponowany w dokumencie sposób organizacji prac i harmonogram został oparty o założenie, że negocjacje rozporządzeń oraz WRS zostaną sfinalizowane do końca 2012 roku, zaś uruchomienie wdrażania nowej perspektywy finansowej nastąpi od najwcześniejszego momentu – tj. od początku 2014 roku.

Ze względu na fakt, iż prace nad dokumentami programowymi toczą się równolegle z innymi, kluczowymi dla perspektywy finansowej procesami (w tym negocjacjami rozporządzeń dla PS, WPR i WPRyb), o których mowa we wstępie dla niniejszej Informacji, poniższy harmonogram ma charakter ramowy.

Harmonogram prac

etap	proces	2012 r.			2013 r.				2014 r.
		II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	
1.	Zmiana zarządzenia nr 48 ws. powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Programowania i Wdrażania	Zadanie zrealizowane							
2.	Przyjęcie przez Radę Ministrów <i>Informacji o sposobie organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywę finansową UE 2014-2020.</i>	kwiecień							
3.	Przygotowanie Systemu programowania i wdrażania	kwiecień - wrzesień							
3a.	Zaprezentowanie Systemu RM przez Ministra Rozwoju Regionalnego		wrzesień						
4.	Przygotowanie umowy partnerstwa	kwiecień 2012-czerwiec 2013							
4a.	Przygotowanie założeń umowy partnerstwa i Sytemu	kwiecień wrzesień							
4b.	Zatwierdzenie założeń umowy partnerstwa przez RM		wrzesień						
4c.	Przygotowanie projektu umowy partnerstwa, w tym konsultacje społeczne umowy partnerstwa, ewaluacja i ocena oddziaływania na środowisko	wrzesień 2012 - marzec 2013							
4d.	Przedłożenie do akceptacji Radzie Ministrów projektu umowy partnerstwa				marzec				
5.	Prace nad programami operacyjnymi	wrzesień 2012 –czerwiec 2013							
5a.	Przygotowanie wstępnych projektów programów operacyjnych,	wrzesień -listopad							
5b.	Opiniowanie przez MRR projektów programów operacyjnych za zgodność z dokumentami strategicznymi			grudzień					
5c.	Przygotowanie ostatecznych wersji programów operacyjnych, w tym ewaluacja ex-ante, ocena oddziaływania na środowisko i konsultacje społeczne					styczeń - czerwiec			
5d.	Przedłożenie projektów programów operacyjnych do akceptacji RM przed przekazaniem ich do Komisji Europejskiej oraz przekazanie informacji do wiadomości Rady Ministrów o przyjętych przez zarządy województw regionalnych programach operacyjnych					koniec czerwca			
6.	Przygotowanie ram prawnych na potrzeby okresu programowania 2014-2020	kwiecień 2012 r. - listopad 2013							
6a.	Przygotowanie założeń ustawy dotyczącej programowania i wdrażania na okres 2014-2020	kwiecień – listopad 2012							
6b.	Przygotowanie projektu ustawy, konsultacje				październik 2012- marzec 2013				
6c.	Przyjęcie projektu zmian ustawy przez Radę Ministrów				marzec				
6d.	Prace w Sejmie RP				marzec – listopad				
7.	Negocjacje umowy partnerstwa i programów operacyjnych z KE				październik - grudzień				
8.	Rozpoczęcie wdrażania programów operacyjnych								