

**Jan CEBULAK<sup>1</sup>**

## **ZASADY WSPÓŁPRACY WŁADZY RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ WOJEWÓDZTWA PODKARPAC- KIEGO W ZAKRESIE WDRAŻANIA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie polityki regionalnej zależy od planowania strategicznego oraz od współpracy w tym zakresie pomiędzy gminą a jednostkami administracji rządowej, w szczególności kolejnych grup rządzących na różnych poziomach władzy. Podczas sprawowania władzy zostaje przygotowany projekt, kolejna władza projekt wprowadza, a następnie inni wprowadzają zmiany. Praktyka pozyskiwania środków unijnych kieruje się innymi prawami. Dlatego też istnieje problem stworzenia jednolitej polityki regionalnej, która zapewniłaby stabilność zatrudniania i pracy nad rozwojem regionu. Zmiany personalne negatywnie wpływają i tworzą brak zgodności w obszarze polityki rozwoju regionalnego.

Na podstawie rezultatów badań naukowych zostały przedstawione zasady współpracy pomiędzy administracją rządową, a jednostkami samorządów lokalnych we wprowadzaniu zasad polityki regionalnej zgodnej z zasadami Unii Europejskiej, również w obszarze pozyskiwania dotacji. Zmiany te dotyczyły lat 2004-2006 oraz 2007-2013. Jedną z barier dotyczącą wprowadzania zmian w regionie Podkarpackim jest dualizm władzy.

### **1. WPROWADZENIE**

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. Brakuje rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniłyby tej ostatniej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, co jest poważną słabością polskiego układu samorządowego. Trudnym punktem na poziomie wojewódzkim jest współpraca między wojewodą a zarządem województwa. W zakresie dysponowania środkami UE działania wojewody i marszałka województwa muszą być komplementarne. Wojewoda jest czynnikiem wiodącym w obszarze monitorowania i rozliczania środków UE wykorzystywanych w formie regionalnych programów oraz funduszy pochodzących z budżetu państwa. Marszałek województwa samorządowego ma decydujący głos przy programowaniu i wdrażaniu realizacji projektów finansowanych w ramach wsparcia finansowego UE. Obecnie część urzędów wojewódzkich i wojewodów wkracza na obszar kreowania polityki regionalnej, a więc na obszar kompetencji marszał-

---

<sup>1</sup> Ks. dr Jan Cebulak, Podkarpacka Szkoła Wyższa im. bł. ks. Władysława Findysza

ka województwa, natomiast w odpowiedzi marszałkowie województw postulują całkowite wyeliminowanie wojewody i jego służb z procedur przepływów i rozliczeń środków unijnych. Również administracja Komisji Europejskiej (KE) dostrzega konflikt między urzędem wojewody i marszałka i wskazuje, że był przyczyną niskiej absorpcji środków UE 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.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego<sup>2</sup>, województwa – jako podmioty samorządowe – uprawnione zostały do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego i pozostają partnerem dla rządu w sprawach rozwoju własnych obszarów terytorialnych. Wykreowanie samorządu województwa i 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 powinna sprowadzać się do realizacji zadań ustrojowych, tj. głównie do nadzoru nad tworzeniem prawa przez jednostki samorządu terytorialnego i wykonywania na terenie województwa funkcji reprezentacyjnych.

Celem przedstawienia wzajemnych relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową szczebla wojewódzkiego na Podkarpaciu w zakresie kreowania i wdrażania zasad polityki regionalnej przeprowadzona została analiza przepisów prawnych obowiązujących w tym zakresie. Wskazane zostały uwarunkowania dualizmu władzy, bariery i czynniki uniemożliwiające pełne wdrażanie ustawowych zasad współpracy pomiędzy tymi ogniwami władzy w województwie podkarpackim. Materiał empiryczny do badań zgromadzony został na podstawie analizy obowiązujących dokumentów organizacyjnych i prawnych pochodzących z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego. W badaniach wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w samorządach gmin, a oceniających analizowane dwa organy administracji rządowej i samorządowej w zakresie wdrażania polityki rozwoju regionalnego (wyrównywania dysproporcji pomiędzy gminami)<sup>3</sup>. W analizie posłużono się także informacjami na temat omawianego dualizmu władzy zamieszczonymi w publikacjach naukowych.

## **2. 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 województwa”<sup>4</sup>. Trójszczeblowy ustrój terytorialny państwa oparty na zasadzie decentralizacji z istotną rolą samorządu regionalnego określony został w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> Zgodnie z treścią wspomnianej ustawy o samorządzie wo-

---

<sup>2</sup> DzU 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>3</sup> Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2006 r. wśród 160 samorządów gmin funkcjonujących na terenie województwa podkarpackiego.

<sup>4</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 2001, nr 142, poz. 1590, ze zm.).

<sup>5</sup> Konstytucja RP – ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

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 cytowanej ustawy w regionie określony został dualistyczny model zarządzania województwem, obejmujący dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem wykonawczym i administrację rządową z wojewodą na czele. Województwo w przeciwieństwie do gminy i powiatu występuje w podwójnej roli; 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 terenowej administracji rządowej działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zakres działania samorządu województwa nie narusza kompetencji gmin ani powiatów, a podstawowym jego ustawowym zadaniem jest określanie strategii rozwoju województwa<sup>6</sup>.

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 w dwie zasadnicze grupy jako zadania związane z rozwojem regionalnym i zadania określane mianem „administracji świadczącej” lub usług publicznych<sup>7</sup>.

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

„Ustawa z 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 województwa<sup>8</sup>.

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 przeznaczeniem głównie dla gmin. Brak dokładnego podziału

<sup>6</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 67–69.

<sup>7</sup> Z. Gilowska i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002/12, s. 45.

<sup>8</sup> T. Dobek, *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań–Wrocław 2005, s. 120.

kompetencyjnego to bariera ograniczająca rozwój regionu<sup>9</sup>. Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz od współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich właściwych szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inne go realizują, a kolejne dopiero widzą pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą czerpać 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 na politykę rozwoju regionalnego i powodują brak ciągłości w jej prowadzeniu.

### **3. BARIERY OGRANICZAJĄCE WSPÓŁPRACĘ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ I RZĄDOWEJ PODKARPACIA W ZAKRESIE ABSORPCJI ŚRODKÓW UE W OKRESIE 2004–2006**

Najważniejszym źródłem finansowania rozwoju gospodarczego województwa podkarpackiego w okresie 2004–2006 (z uwzględnieniem okresu n+2, tj. do końca 2008 r.) były środki wdrażane w ramach ZPORR, uzupełniające publiczne i prywatne środki wspierające przedsięwzięcia infrastrukturalne regionu. Procedura ich wdrażania została określona w art. 34 „Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych oraz w art. 2 „Rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 z 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych”<sup>10</sup>.

Limit środków UE w ramach ZPORR (bez pomocy technicznej) dla Podkarpacia wynosił 192,2 mln euro, co według kursu Europejskiego Banku Centralnego z 22 grudnia 2004 r. stanowiło równowartość 748 015 825,07 zł. Pod względem planowanej alokacji środków ZPORR region zajmuje szóstą pozycję wśród 16 województw.

Łączna kwota, o którą wnioskowały do końca 2006 r. podmioty z terenu województwa podkarpackiego w ramach ZPORR, wynosiła 2 298 312 885,55 zł (292% alokacji na lata 2004–2006)<sup>11</sup>. Na dofinansowanie projektów w ramach priorytetu 1, 2 i 3 ZPORR zawartych zostało 735 umów z beneficjentami w województwie podkarpackim na kwotę dofinansowania wynoszącą 638 810 184,50 zł (85,5% alokacji). Analiza poziomu płatności w odniesieniu do kwot zakontraktowanych wskazywała, że wypłacono beneficjentom 267 017 451,86 zł, tj. 43% planowanego budżetu ZPORR dla Podkarpacia. Bez względu na wysokość stopnia zakontraktowania środków ZPORR, rzeczywisty poziom dopływu środków UE uzależniony był od wywiązywania się beneficjentów z podpisanych umów. Inwestycje w regionie realizowane były bardzo powoli, według stanu z 31 grudnia 2006 r. zakończonych zostało 189 projektów o wartości 125 120 567 zł (16% alokacji). Wartości

<sup>9</sup> L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 85.

<sup>10</sup> Porozumienia w sprawie podziału kompetencji w procesie wdrażania ZPORR zawierane pomiędzy Ministrem Gospodarki i Pracy a samorządami województw oraz wojewodami. *Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego*, wersja opracowana przez MGIP (ostatnia aktualizacja: 29 VII 2006).

<sup>11</sup> Dane Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego w Rzeszowie (wg stanu z końca 2006 r.).

te nie są zadowalające, ale nie odbiegają od przeciętnych w innych regionach. Niski wskaźnik płatności z konta programowego ZPORR związany był koniecznością spełnienia zasady dodatkowości, tj. zaangażowania środków własnych przez beneficjentów. Powyższe dane finansowe charakteryzujące poszczególne etapy wdrażania ZPORR na Podkarpaciu wskazują, iż najważniejszym etapem był wybór odpowiednio przygotowanych beneficjentów do realizacji projektów unijnych, mający szczególne znaczenie w wykorzystaniu środków UE. Za wdrażanie tego etapu odpowiedzialność ponosi marszałek województwa we współpracy z wojewodą. Dlatego też temat ten jest szczególnie istotny i podjęty został do oceny.

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego pełnił funkcję instytucji zarządzającej komponentem regionalnym ZPORR w województwie podkarpackim. Zadania w zakresie wdrażania komponentu regionalnego ZPORR w województwie podkarpackim należały do Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego, Rzeszowskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA i Wojewódzkiego Urzędu Pracy<sup>12</sup>.

Funkcję instytucji pośredniczącej w zarządzaniu ZPORR w województwie podkarpackim pełnił Podkarpacki Urząd Wojewódzki. Stosownie do cytowanego rozporządzenia 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. instytucja pośrednicząca jest odpowiedzialna za stworzenie i wdrożenie systemu zarządzania oraz kontroli, gwarantującego prawidłowość wdrażania projektów oraz wykonywanych operacji finansowych w ramach ZPORR. Do zadań instytucji pośredniczącej w szczególności należało podpisywanie umów o dofinansowanie z funduszy strukturalnych z beneficjentami końcowymi oraz z instytucjami wdrażającymi (Wojewódzkim Urzędem Pracy i Rzeszowską Agencją Rozwoju Regionalnego), monitorowanie wdrażania programu, a także obsługa kont ZPORR na poziomie wojewódzkim<sup>13</sup>.

Głównymi beneficjentami ZPORR były powiaty i gminy, stowarzyszenia oraz związki gmin i powiatów, instytucje naukowe, instytucje rynku pracy, agencje rozwoju regionalnego i instytucje wspierania przedsiębiorczości, a za ich pośrednictwem małe i średnie przedsiębiorstwa.

Procedura wyboru wniosków o dofinansowanie projektów w ramach ZPORR miała charakter konkursowy i przebiegała w następujących etapach:

- ocena formalna, przeprowadzana przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego,
- ocena merytoryczno-techniczna, przeprowadzana przez panele ekspertów powoływanych przez Marszałka Województwa, na podstawie której powstaje propozycja listy rankingowej,
- opiniowanie i rekomendowanie Zarządowi Województwa projektów przez Regionalny Komitet Sterujący ds. rozwoju regionu,
- decyzja Zarządu Województwa o wyborze projektów,
- podpisywanie umowy o dofinansowanie projektu przez Wojewodę na podstawie uchwały Zarządu Województwa Podkarpackiego w sprawie wyboru projektów do dofinansowania.

---

<sup>12</sup> Uchwała Zarządu Województwa Podkarpackiego z 12 października 2004 r. w sprawie wyboru instytucji wdrażających.

<sup>13</sup> *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004–2006. Ogólny podręcznik wdrażania*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród samorządów miały na celu identyfikację problemowych obszarów współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie 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 okresie 2007–2013.

Przeprowadzone wśród 160 gmin funkcjonujących w woj. podkarpackim badania ankietowe<sup>14</sup>, mające na celu identyfikację barier dotyczących zasad współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie wyboru projektów, wykazały występujące w tym zakresie niespójności i brak współpracy. W świetle przeprowadzonych badań można wyróżnić pięć najistotniejszych zagadnień związanych z badanym obszarem na poziomie regionalnym Podkarpacia:

- ankietowane gminy wskazywały, iż zasady współpracy administracji samorządowej i rządowej w zakresie wyboru projektów do dofinansowania ze środków UE opierały się na układach politycznych. Ponad 80% ankietowanych podkreślało, że współpraca powinna opierać się w znacznie większym stopniu 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 i wojewodę.
- respondenci wskazywali na powielanie tych samych dokumentów wymaganych przez Marszałka i Wojewodę, co wskazywało na brak zasad współpracy w tym zakresie, a także oczekiwali zmniejszenia liczby instytucji zaangażowanych w proces wyboru projektów (57% ankietowanych)
- 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 badanych gmin miało miejsce w latach 2004–2006 (70% ankietowanych),
- skrócenia czasu oceny wniosków o dofinansowanie projektów zarówno przez Marszałka, jak też przez Wojewodę na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie i dokonywania płatności (60% ankietowanych),
- brak wspólnego monitorowania i oceny wdrażania projektów realizowanych w województwie podkarpackim, a także budowania sieci współpracy w tym zakresie przez Samorząd Województwa i Wojewodę z instytucjami otoczenia biznesu, przedsiębiorcami i pozostałym sektorem publicznym i samorządowym (45% ankietowanych).

#### **4. PODZIAŁ KOMPETENCJI I ZADAŃ W ZAKRESIE WDRAŻANIA REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO (RPO) DLA WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W OKRESIE 2007–2013**

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

<sup>14</sup> Badania ankietowe przeprowadzone w 2006 r. we wszystkich gminach woj. podkarpackiego na temat zasad współpracy administracji rządowej i samorządowej.

są m.in. jednostki samorządu terytorialnego w regionie, w celu prawidłowego przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej. Aby wnioski i projekty inwestycyjne zostały przyjęte przez instytucje zarządzające lub pośredniczące, muszą być przypisane do konkretnego działania i priorytetu. Danemu priorytetowi i działaniu przypisane są z kolei określone kwoty środków UE i wysokości dotacji. Planowany budżet środków UE w ramach RPO dla Podkarpacia prawie trzykrotnie przewyższa alokację roczną ZPORR. Wielkości przyznanych środków unijnych w ramach RPO przedstawia tabela 1.

Tabela 1

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

Zródło: opracowanie własne na podstawie [www.funduszeustrukturalne.gov.pl](http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl).

System zarządzania i kontroli RPO dla woj. podkarpackiego jest złożony, a jego ramy prawne zostały określone zarówno w aktach prawa krajowego, jak i wspólnotowego; 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 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”<sup>15</sup>. W art. 5 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 do spraw rozwoju regionalnego. Zarząd województwa przyjmuje RPO w drodze uchwały. Zarząd województwa przekazuje sejmikowi województwa do 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 na podstawie tych kryteriów wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,

<sup>15</sup> DzU, nr 227, poz. 1658, ze zm.

- 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 osiągania 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,
- 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 powierzyła 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, 81–83, 86 i 87 cytowanej ustawy oraz art. 88a „Ustawy z 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. 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 wyłoniętymi 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, ani też dokonać zmian w zasadach konkursu. W przypadku RPO o terminach posiedzenia komisji konkursowych 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 wyłoniętych 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, który jest rozpatrywany w przypadku RPO przez właściwego miejscowo wojewodę. W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu wnioskodawca w terminie siedmiu dni od daty otrzymania informacji w tym zakresie może skierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Protest oraz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy są rozpatrywane w terminie 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 pięciu lat, licząc od dnia powołania, a także prowadzi listę tych ekspertów. Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca może w procesie wyboru projektów do dofinansowania korzystać z opinii ekspertów wpisanych na ww. listę. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określił w drodze rozporządzenia<sup>16</sup> 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).

Odmiennym 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. Wykonywanie zadań instytucji certyfikującej w ramach RPO powierzone zostało Wojewodzie Podkarpackiemu na podstawie „Porozumienia z 4 lipca 2007 r. w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Regionalnego programu operacyjnego”.

## 5. PODSUMOWANIE

Wdrażanie polityki regionalnej uzależnione jest od planowania strategicznego w regionach oraz od współpracy w tym zakresie samorządu gminnego i wojewódzkiego oraz administracji rządowej, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich właściwych szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt,

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 21 maja 2007 r. w sprawie ekspertów powoływanych w celu rzetelnej i bezstronnej oceny projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych (DzU, nr 93, poz. 626).

inne go realizują, a kolejne 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 na politykę rozwoju regionalnego i powodują brak ciągłości w jej prowadzeniu.

Na podstawie wyników badań ankietowych i opracowań naukowych przedstawione zostały zasady współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie wdrażania zasad polityki regionalnej UE i zasad zarządzania funduszami europejskimi. Zmiany instytucjonalne i funkcjonalne w zakresie wdrażania 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, 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] Gilowska, Z.; Kijowski, D.; Kulesza, M.; Misiąg, W.; Prutis, S.; Stec, M.; Szlachta, J.; Zalewski, J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002/12
- [4] Grosse, T.G., *Wybrane aspekty polityki regionalnej w latach 2000–2006*, „Samorząd Terytorialny” 2004/11
- [5] Korenik, D.: *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2005
- [6] Kosek-Wojnar, M.; Surówka, K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2002
- [7] Klasik, A.; Kuźnik, F., *Konkurencyjny rozwój regionów w przestrzeni europejskiej*, Wydawnictwo AE w Krakowie, 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

## MUTUAL RELATIONS OF THE GOVERNMENT ADMINISTRATION AND PROVINCIAL GOVERNMENT UNITS IN THE SCOPE OF IMPLEMENTING THE UE REGIONAL POLICY IN THE PROVINCE OF PODKARPACIE

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 EU 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 and scientific studies there were presented the principles of cooperation between the government administration and local government units in the scope of implementing the EU regional policy principles and the principles of management over the EU funds. The institutional and functional changes in the scope of implementing operational programmes have been done for the years 2004-2006 and also within the current period 2007-2013. The barrier limiting the implementation of the changes is authority dualism in the region of Podkarpatie.