

Alina Walenia<sup>1</sup>

# ROLA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W PROCESIE WDRAŻANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI W REGIONACH PERYFERYJNYCH POLSKI WSCHODNIEJ

## Streszczenie

Potencjał administracyjny instytucji publicznych, zaangażowany w realizację polityki spójności i pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej, stanowi jeden z głównych czynników warunkujących skuteczność absorpcji funduszy unijnych. Dzięki wprowadzeniu zasady decentralizacji polityki regionalnej władze UE przyznały samorządom regionalnym kompetencje do zarządzania środkami pomocowymi. Przesunięcie środka administrowania z poziomu krajowego na region sprawiło, że beneficjenci uzyskali łatwiejszy dostęp do możliwości sfinansowania projektów środkami unijnymi. Ponadto zwiększyło się znaczenie samorządów regionalnych, a skuteczna realizacja polityki spójności stworzyła nowe źródło finansowania i zwiększyła możliwości rozwojowe.

**Słowa kluczowe:** instytucje sektora publicznego, polityka spójności, region peryferyjny

## ROLE OF PUBLIC INSTITUTIONS IN IMPLEMENTATION OF COHESION POLICY IN PERIPHERAL REGIONS OF EASTERN POLAND

### Abstract

The administrative capacity of public institutions involved in the implementation of cohesion policy and raising funds from the European Union is one of the main factors determining the efficiency of absorbing EU funds. With the introduction of the principle of decentralisation of regional policy, the EU authorities have granted the powers to manage the financial aid to regional governments. Moving the administrative centres of regions from the central to the regional level meant that the beneficiaries obtained easier access to EU funds for their projects. In addition, the importance of regional governments has increased and the successful implementation of cohesion policy has created a new source of funding and enhanced development opportunities.

**Key words:** public sector institutions, cohesion policy, peripheral region

## Wstęp

Do sektora publicznego zalicza się trzy rodzaje podmiotów świadczących dobra i usługi publiczne, tj.: urzędy centralne, władze regionalne oraz samorządowe jednostki komunalne (gminy i związki gmin, powiaty i województwa). Rola pod-

---

<sup>1</sup> dr Alina Walenia – Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Polityki Gospodarczej

miotów i służb publicznych w procesie zaspakajania potrzeb społecznych wynika z wielu uwarunkowań prawno-ekonomicznych oraz historycznych. Kształt sektora publicznego jest wynikiem procesów przemian i reform, których celem jest podnoszenie efektywności funkcji i zadań publicznych pełnionych przez państwo. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej zróżnicowanie sektora publicznego przejawia się m.in. w:

- stopniu decentralizacji;
- wielkości sektora publicznego (np. jako stosunek wydatków publicznych do PKB);
- zakresie pełnionych przez podmioty i służby publiczne funkcji i realizowanych zadań;
- formie komunikacji z odbiorcami dóbr i usług publicznych;
- wykorzystywanych kanałach dystrybucji dóbr i usług publicznych.

Pomimo istniejących różnic w działalności sektora publicznego w poszczególnych krajach europejskich, możliwe jest wskazanie wspólnych kategorii i cech struktur państwowych<sup>2</sup>. We wszystkich państwach członkowskich sektor publiczny związany jest z tworzeniem zasad funkcjonowania społeczeństwa oraz świadczeniem szeregu usług publicznych. Znaczenie sektora publicznego wynika z misji państwa, jego celów oraz stosowanych narzędzi ich realizacji. Zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych przez nie funkcji. Szczególna rola instytucji sektora publicznego związana jest z wdrażaniem zasad polityki spójności UE w regionach. Instytucje publiczne poprzez uzyskane akredytacje zarządzają środkami UE i decydują o ich przeznaczeniu i wykorzystaniu, dokonują rozliczeń i płatności tych środków. Pełnią funkcję Instytucji Wdrażających, Zarządzających, Pośredniczących i Płatniczych w poszczególnych programach operacyjnych. Realizując powyższe funkcje, sektor publiczny pełni ważną rolę w zakresie wdrażania zasad polityki spójności UE w regionach, a poprzez to wpływa na rozwój regionów, podnoszenie ich konkurencyjności i przeciwdziałanie marginalizacji. Szczególna rola instytucji publicznych, zaangażowanych w proces wdrażania środków z budżetu UE, powinna być widoczna w regionach definiowanych w sensie ekonomicznym jako peryferyjne. W polityce spójności UE kryterium ekonomicznej peryferyjności regionów jest niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony poziomem produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca. Regiony nie osiągnące 75% średniej unijnej PKB *per capita* zaliczane są do regionów peryferyjnych. W regionach tych główną rolę w zakresie podnoszenia ich konkurencyjności i przeciwdziałania marginalizacji pełnią instytucje o charakterze regionalnym i lokalnym. Instytucje te dobrze znają specyfikę i problemy danego obszaru, w związku z tym w sposób bezpośredni mogą przyczynić się do przemian i rozwoju danego regionu.

---

<sup>2</sup> A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

Głównym celem publikacji jest dokonanie oceny znaczenia instytucji publicznych, zaangażowanych w proces wdrażania regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków UE w województwach Polski Wschodniej. Istotnym celem było wyszczególnienie czynników warunkujących jego sprawne funkcjonowanie oraz wskazanie zmian zachodzących w jego układzie na przestrzeni lat 2010-2012. Przeprowadzona została także ocena obszaru działalności instytucji zaangażowanych w proces pozyskiwania środków z funduszy europejskich, wdrażanych w formie regionalnych programów operacyjnych.

Materiał empiryczny do badań zgromadzony został na podstawie analizy obowiązujących dokumentów organizacyjnych i prawnych, pochodzących z administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Istotnym źródłem informacji były publikowane za lata 2008-2012 przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego<sup>3</sup> raporty dotyczące zaangażowania administracji publicznej w proces wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013. Do analizy wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych<sup>4</sup>, przeprowadzonych w 12 samorządach gmin w zakresie wyszczególnienia czynników warunkujących pełne wykorzystanie środków z budżetu UE, mających na celu wyrównywanie dysproporcji wewnątrz regionów. Badania ankietowe pozwoliły na zidentyfikowanie obszarów problemowych, związanych z organizacją i funkcjonowaniem instytucji zarządzających w regionach środkami UE, wdrażanymi w formie regionalnych programów operacyjnych.

## 1. Znaczenie instytucji sektora publicznego w regionach peryferyjnych

Członkostwo Polski w strukturach UE wpłynęło na zwiększony zakres zadań instytucji sektora publicznego. Poza ustawowymi zadaniami sektora publicznego jego jednostki organizacyjne pełnią ważne funkcje w zakresie zarządzania, wdrażania i monitorowania wykorzystanych środków z budżetu UE. Na sprawne zarządzanie i wykorzystanie środków UE z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez administrację publiczną istotny wpływ na spełnienie następujących warunków:

- utworzenie odpowiednich wewnętrznych struktur organizacyjnych, realizujących zadania zgodne z systemem realizacji europejskiej polityki spójności;
- stosowne zatrudnienie, warunkujące danej jednostce efektywne wykonywanie zadań;

---

<sup>3</sup> Aktualnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

<sup>4</sup> Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2012 roku wśród 12 jednostkach samorządu terytorialnego jako głównych beneficjentów środków z budżetu UE, wdrażanych w ramach RPO w poszczególnych województwach makroregionu Polski Wschodniej.

- stworzenie wewnętrznej procedury funkcjonowania jednostki w systemie wdrażania funduszy UE)<sup>5</sup>.

Skuteczne wdrażanie założeń polityki spójności Unii Europejskiej warunkowane jest zastosowaniem odpowiednich narzędzi realizacji. W zakresie tym duża rola przypada instytucjom uczestniczącym w procesie, związanym z wprowadzaniem zasad polityki spójności. Unia Europejska jako inicjator strategii spójności stawia przed krajami członkowskimi wymagania dotyczące jakości struktur instytucjonalnych odpowiedzialnych za jej realizację. Szczególny nacisk kładzie na tzw. dobre zarządzanie (ang. *good governance*), uznając, iż zwiększa ono szanse powodzenia prowadzonych przedsięwzięć rozwojowych. Polska jako kraj członkowski zobligowana jest do wprowadzenia i utrzymywania wysokich standardów w instytucjach tworzących system realizacji polityki spójności<sup>6</sup>.

Wdrażanie zasad polityki spójności i podnoszenie jakości funkcjonowania instytucji to działania komplementarne. System instytucjonalny na niskim poziomie mógłby zmniejszyć szanse powodzenia podjętej strategii. Badania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazują<sup>7</sup>, że w Polsce w obecnym okresie programowania 2007-2013 zauważalne jest coraz to większe zaangażowanie władz regionalnych w działania związane z realizacją polityki spójności, a tym samym wzmocnienie regionalnej polityki rozwoju.

Rola instytucji w procesie wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej szczególnie w regionach peryferyjnych jest bardzo istotna. Brak stabilnego systemu instytucjonalnego uniemożliwia wykorzystanie pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej. Za skuteczność pozyskiwania dofinansowania z UE oraz poziom wykorzystania możliwości rozwojowych odpowiada rządowo-samorządowy poziom administracji.

W literaturze w odniesieniu do regionu peryferyjnego stosowane są wielorakie synonimy tego pojęcia, tj.: region problemowy, region marginalny, region słabo rozwinięty gospodarczo, region depresyjny. Regiony peryferyjne charakteryzują się niskimi wskaźnikami ze sfery społeczno-ekonomicznej, niekiedy wykazując nawet stagnację gospodarczą, a w wymiarze przestrzennym cechuje je niekorzystne położenie geograficzno-komunikacyjne względem kluczowych ośrodków wzrostu. Wyróżniają je niekorzystne perspektywy rozwoju i podniesienia poziomu życia mieszkańców. Regiony peryferyjne charakteryzuje najczęściej peryferyjność o charakterze przestrzennym, a więc trudna dostępność komunikacyjna, wynikająca z niekorzystnego położenia geograficznego, niska jakość infrastruktury technicznej,

---

<sup>5</sup> A. Walenia, *Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego do absorpcji środków UE*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.

<sup>6</sup> *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, s. 3.

<sup>7</sup> *Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

wysokie koszty transportu, oddalenie od centrów gospodarczych. W tym aspekcie region peryferyjny utożsamiany jest z regionem przygranicznym<sup>8</sup>.

W polityce spójności UE kryterium ekonomicznej peryferyjności regionów jest niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony poziomem produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca. Regiony nieosiągające 75% średniej unijnej PKB *per capita* zaliczane są do regionów peryferyjnych. W literaturze przyjmuje się, że regiony o niskim poziomie rozwoju gospodarczego charakteryzują się: tradycyjną strukturą gospodarczą, ubogą strukturą produkcji, znacznym zatrudnieniem w sektorach pierwotnych, specjalizacją surowcową o niskiej wartości dodanej, niskim poziomem przedsiębiorczości, eksportem zasobów pracy, importem dóbr finalnych czy niedostatecznie rozwiniętym sektorem B + R<sup>9</sup>.

Teorie rozwoju regionalnego<sup>10</sup> akcentują zależność ekonomiczną regionów peryferyjnych od centrów gospodarczych, a także politycznych. Peryferyjność regionów ma także wymiary: społeczno-demograficzny, kulturowy i polityczno-administracyjny. Peryferie w wymiarze społeczno-demograficznym cechuje: niski poziom gęstości zaludnienia, słaba urbanizacja, procesy depopulacji, deformacji struktur demograficznych czy niska jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Peryferyjność kulturowa przejawia się m.in. w niskim poczuciu tożsamości regionalnej, naśladownictwie i adaptacji wzorów kulturowych z zewnątrz regionu<sup>11</sup>. Regiony peryferyjne w wymiarze polityczno-administracyjnym charakteryzują się m.in. słabą reprezentacją polityczną w centrum, brakiem elit władzy, ograniczonymi kompetencjami władz regionalnych, niewielkim potencjałem finansowym władz publicznych. Peryferyjność jest przedmiotem analizy zorientowanej na badanie różnicowań międzyregionalnych, rozwoju państw i regionów oraz wyszczególnianiem czynników ograniczających ten proces.

## 2. Rola sektora publicznego w procesie wdrażania zasad polityki spójności UE w makroregionie Polski Wschodniej

Pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, stanowiące zwarty terytorialnie obszar, charakteryzujący się niskim poziomem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określane są w polityce spójności UE jako regiony peryferyjne. Na obszarze tym, stano-

---

<sup>8</sup> J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Bołtromiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 124.

<sup>9</sup> A. Olechnicka, *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 36.

<sup>10</sup> T. G. Grosse, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1/27, s. 98.

<sup>11</sup> T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 78.

więcym 31,6% powierzchni Polski, zamieszkuje 21,7% ludności kraju i wytwarzane jest 15,2% produktu krajowego brutto<sup>12</sup>. Regiony te są najslabiej rozwinięte ekonomicznie i społecznie. Cechuje je: niska jakość kapitału ludzkiego, niska dostępność terytorialna, niski poziom rozwoju infrastruktury, niski poziom dochodów generowanych na tym obszarze oraz wysoki poziom zależności od rolnictwa. Pobudzenie rozwoju tego obszaru wymaga zastosowania szerokiej palety instrumentów. Szczególne możliwości pojawiły się w związku z wejściem Polski do UE i dostępem do instrumentów polityki regionalnej. Wyrazem tego w latach 2007-2013 jest m.in. specjalny program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz 5 regionalnych programów operacyjnych (RPO).

Rozwój regionu uzależniony jest od potencjałów: ludzkiego, innowacyjnego, ekologicznego, infrastrukturalnego, finansowego i instytucjonalnego. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju regionu posiadają wysokie kwalifikacje ludzi oraz nowoczesna infrastruktura instytucjonalna. Specjalne miejsce w polityce rozwoju regionalnego zajmują wartości niematerialne takie jak: wiedza, badania naukowe, nowe kwalifikacje i umiejętności oraz zdolności przywódcze i inicjatywy lokalne<sup>13</sup>.

Kończący się aktualnie okres programowania 2007-2013 był drugim etapem wdrażania środków UE w Polsce, w związku z tym doświadczenia tego okresu wykorzystane zostały przez instytucje regionalne i centralne, opracowujące programy operacyjne na kolejny okres programowania 2014-2020. Pomimo podejmowania licznych praktyk, mających na celu poprawę działania instytucji zajmujących się zarządzaniem funduszami unijnymi, system kadr zarządzania nadal wykazuje wiele punktów słabości<sup>14</sup>.

Struktura układu instytucjonalnego, jego potencjał kadrowy i umiejętności organizacyjne mają podstawowe znaczenie w procesie realizacji polityki regionalnej i jej efektywności. Uskutecznienie programu zawartego w RPO warunkowane jest nie tylko przez instytucje zarządzające, lecz całą strukturę organizacyjną, tworzącą układ instytucjonalny województwa zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym oraz lokalnym. W prawidłowo działającej strukturze tak samo ważny jest potencjał kadrowy instytucji zarządzających, wdrażających RPO, jak kapitał ludzki samorządów terytorialnych, będących głównymi beneficjentami środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Analiza potencjału administracyjnego systemu instytucji publicznych, realizujących Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, przeprowadzona została na podstawie danych publikowanych przez Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unijnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, który sporządzał cyklicznie, co sześć miesięcy, raporty prezentujące wyniki badań w zakresie zdolności jednostek administracji publicznej zajmujących się obsługą fun-

---

<sup>12</sup> Dane GUS – 2012 rok.

<sup>13</sup> K. Paliwoda, *Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 120.

<sup>14</sup> J. Cebulak, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 45.

duszy unijnych. Analizie poddano trzy strategiczne instytucje odgrywające najważniejszą rolę w pozyskiwaniu, koordynacji i zarządzaniu środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych, tj.: Urząd Marszałkowski, Urząd Wojewódzki, Wojewódzki Urząd Pracy.

Realizacja zadań w zakresie wdrażania programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE przez poszczególne instytucje publiczne, uzależniona jest głównie od zasobów ludzkich. Analizę zasobów kadrowych w badanych województwach przeprowadzono uwzględniając liczbę pracowników zatrudnionych w poszczególnych instytucjach na stanowiskach związanych z realizacją NSRO 2007-2013. Zatrudnienie jest bowiem jednym z ważniejszych czynników determinujących efektywność i skuteczność działania instytucji oraz zwiększa szanse na pełne wykorzystanie środków przyznanych Polsce na dany okres programowania. Niemal pięciokrotny wzrost (w porównaniu z okresem programowania 2004-2006) alokacji środków w okresie 2007-2013 wymagał zwiększenia potencjału administracyjnego zarówno w sposób ilościowy, jak i jakościowy. Należy również zauważyć, że ilość jednostek, tworzących układ instytucjonalny poszczególnych samorządów, uzależniona jest od ilości realizowanych programów w danym regionie<sup>15</sup>. Dane dotyczące zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych w realizację Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach przedstawia tabela 1.

Analiza danych statystycznych, publikowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucję Zarządzającą), wykazała, że następował systematyczny wzrost zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej, związanych z wdrażaniem Regionalnych Programów Operacyjnych. Najwyższy wzrost zatrudnienia dotyczył lat 2008-2009 i wynosił ok. 39%. W kolejnych latach stan zatrudnienia w tych instytucjach pozostawał bez zmian. Ze względu na specyfikę regionalnych programów oraz podział zadań i kompetencji największy stan zatrudnienia wystąpił w Urzędach Marszałkowskich, pełniących funkcje Instytucji Zarządzających, a najmniejszy w Urzędach Wojewódzkich, wykonujących zadania Instytucji Certyfikującej. Wzrost liczby zatrudnionych osób w latach 2008-2009 w instytucjach sektora publicznego wynikał głównie z wdrażania regionalnych programów operacyjnych ze zwiększoną liczbą priorytetów i działań oraz ze znacznego zbiurokratyzowania procedury rozpatrywania wniosków, rozliczania projektów. Najwyższy przyrost zatrudnienia zanotowano w województwie podkarpackim (ok. 49%), natomiast najniższy w województwie lubelskim (ok. 15%).

---

<sup>15</sup> T. Kuchlewski, *Praktyczny poradnik dla samorządów w okresie 2007-2013... czyli o tym, jak skutecznie pozyskać środki finansowe z różnych funduszy pomocowych, w tym ze środków unijnych*, Wydawnictwo Provent-Investment, Kleosin – Ignatki 2007, s. 174.

**Tabela 1. Stan zatrudnienia w administracji publicznej w 5 regionach Polski Wschodniej, związanych z wdrażaniem Regionalnych Programów Operacyjnych (liczba etatów)**

Jednostka Rok	Urząd Marszałkowski	Urząd Wojewódzki	Wojewódzki Urząd Pracy	Ogółem	Wzrost zatrudnienia pomiędzy kolejnymi latami (%)
2008	114	10	121	245	
2009	222	19	159	400	38,8
2010	230	20	157	407	1,7
2011	237	20	160	417	2,4
2012	259	20	163	442	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, publikowanych przez MRR. Portal Funduszy Europejskich, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?strona=1&zakladka=5>, data dostępu 03.04.2014 r.

Efektywne wykorzystanie środków z budżetu UE warunkowane jest również stabilnością zatrudnienia w instytucjach zajmujących się tego rodzaju działalnością. Rotacja na stanowiskach osłabia jakość obsługi beneficjentów oraz wpływa na niskie tempo wykorzystania środków z funduszy. Niekorzystna nadmierna rotacja kadr powoduje:

- utratę doświadczenia zdobytego przez pracowników instytucji na stanowiskach obsługujących fundusze strukturalne;
- potrzebę ciągłego kształcenia i wdrażania nowych pracowników, co obniża sprawność działania instytucji<sup>16</sup>.

Główną przyczyną wysokiej rotacji kadr, wynoszącej ok. 20-30% w poprzednim okresie programowania 2004-2006 oraz mniejszą w okresie 2007-2013, wynoszącą ok. 15%, były niskie zarobki w instytucjach publicznych na stanowiskach zajmujących się wdrażaniem programów współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Podsumowując powyższą analizę, należy stwierdzić, że system instytucji Polski Wschodniej jest bardzo rozbudowany pod względem liczebności kadry w nim zatrudnionej. W ostatnim okresie wzrastała również rola wojewódzkich urzędów pracy, pełniących funkcje Instytucji Wdrażających i widoczne było zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników obsługujących wdrażane programy.

Prawidłowo funkcjonujący system instytucji przekłada się na skuteczną realizację polityki spójności Unii Europejskiej. Wysokość absorpcji środków z budżetu regionalnych programów operacyjnych przez beneficjentów uzależniona jest w dużym stopniu od potencjału administracyjnego, który odpowiedzialny jest za przeprowadzenie procedury programowej, pozwalającej na uzyskanie dofinanso-

<sup>16</sup> Dostęp do informacji oraz systemy wyborów projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, M. Brennek (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, s. 31-32.



wania. Realizowane zadania w zakresie wdrażania programów operacyjnych w poszczególnych regionach wskazują na prawidłowe funkcjonowanie systemu instytucjonalnego. Stopień przygotowania instytucji warunkuje skuteczne pozyskiwanie i zarządzanie środkami z funduszy unijnych; potwierdza to liczba przeprowadzonych w latach 2010-2012 konkursów w związku z naborem wniosków w pięciu województwach: podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, lubelskim oraz warmińsko-mazurskim. Najwięcej konkursów w ramach RPO ogłoszono w województwie lubelskim (odpowiednio 77 i 92), natomiast najmniej w warmińsko-mazurskim (31, 42). W województwie podkarpackim, porównywalnym do województwa podlaskiego, przeprowadzonych zostało 36 konkursów w 2010 roku i 54 w 2012 roku. Analiza powyższych danych wskazuje, że występują znaczne dysproporcje w ilości ogłoszonych konkursów w stosunku do potencjału instytucjonalnego, zaangażowanego w realizację regionalnych programów operacyjnych. Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z funduszami UE w województwie podkarpackim w 2011 roku była o 5% wyższa, niż w województwie lubelskim, natomiast w 2012 roku różnica ta wynosiła już 11%. W województwie lubelskim zorganizowano w 2010 roku o 35% więcej konkursów niż w województwie podkarpackim, podobnie w 2012 roku o 45% więcej. W podsumowaniu należy stwierdzić, że obciążenie instytucji publicznymi zadaniami w zakresie realizacji regionalnych programów w poszczególnych województwach było zróżnicowane, np. w województwie podkarpackim było znacznie mniejsze, niż w województwie lubelskim (tabela 2.).

**Tabela 2. Liczba ogłoszonych konkursów w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach w latach 2010-2012**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	36	32	25	56	31
2011	45	57	40	77	40
2012	54	71	44	92	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013, [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan\\_wdrazania\\_RPO.aspx](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan_wdrazania_RPO.aspx), data dostępu 03.04.2014 r.

Najmniej konkursów w ramach RPO w regionie Polski Wschodniej ogłoszono w województwie świętokrzyskim (łącznie 109). W regionie tym widoczne było powiązanie stanu zatrudnienia w instytucjach publicznych, wdrażających RPO. Największa liczba konkursów przeprowadzona została w województwie lubelskim, w którym także zatrudnionych było najwięcej pracowników w instytucjach obsługujących RPO. O obciążeniu pracą administracji wdrażającej RPO decydowała także liczba wniosków składanych w ramach poszczególnych konkursów (przeciętnie 70-90 wniosków w przypadku jednego konkursu).

O alokacji planowanego budżetu RPO decyduje również liczba oraz łączna kwota składanych wniosków, a także wysokość przyznanych kwot dofinansowania do realizacji projektów w poszczególnych regionach. Analiza danych w tym zakresie wskazywała, że w poszczególnych województwach występowały zróżnicowane wysokości wnioskowanych kwot o dofinansowanie. Najwyższe wnioskowane kwoty dotyczyły województwa podlaskiego, a najmniejsze lubelskiego.

**Tabela 3. Średnia kwota wniosku o dofinansowanie w Regionalnych Programach Operacyjnych (mln zł) w wybranych województwach w latach 2010-2012**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	1,6	2,5	1,7	2,1	1,3
2011	2,5	3,4	4,5	2,0	1,8
2012	3,8	4,6	2,2	0,9	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

O sprawności administracji publicznej głównie decyduje postępowanie w procedurze konkursowej, tj. czas przeznaczony na przeprowadzanie oceny projektu. Po przez to pojęcie należy rozumieć sumę liczby dni kalendarzowych przeznaczonych na ocenę formalną wszystkich wniosków w danym konkursie, gdzie decydują daty rozpoczęcia procesu i jego zakończenia oraz liczby dni kalendarzowych, podczas których dokonywano oceny merytorycznej. Czas przeznaczony na postępowania w procedurze konkursowej w poszczególnych regionach był zróżnicowany (tabela 4.).

**Tabela 4. Średnia długość oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie w konkursie zamkniętym w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	25	56	59	42	35
2011	27	54	60	49	40
2012	27	57	60	31	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Z analizy danych wynika, że proces weryfikacji merytorycznej przebiegał najszybciej w instytucjach województwa podkarpackiego (27 dni). Jak już wcześniej wspomniano układ instytucjonalny tego regionu posiada najliczniejszą kadrę, zaangażowaną w pracę związaną z RPO. Należy również zaznaczyć, że województwo podkarpackie znajduje się na drugim miejscu, spośród 16 województw kra-

ju, pod względem czasu trwania procedury oceny merytorycznej. Weryfikacja wniosków w krótszym czasie odbywa się tylko w województwie łódzkim (12 dni).

Etap oceny merytorycznej poprzedzany jest weryfikacją formalną, która traktowana jest jako czynność wstępna – techniczna. Sprawdzane są przede wszystkim: termin złożenia wniosku we właściwej instytucji, jego kompletność<sup>17</sup>. Podczas niej nieprawidłowo sporządzone wnioski są odrzucane, a pozostałe przechodzą przez dalszą procedurę aplikacyjną. Czas trwania weryfikacji uzależniony jest w głównej mierze od sprawności organizacyjnej układu instytucjonalnego, liczebności jego potencjału kadrowego oraz umiejętności i doświadczenia w tego typu działaniach (tabela 5.).

**Tabela 5. Procentowy udział wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę formalną w ramach konkursów zamkniętych, przeprowadzonych w Regionalnych Programach Operacyjnych w regionach Polski Wschodniej**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	75	76	82	72	68
2011	73	76	84	69	70
2012	73	77	85	69	72

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Powyższa tabela 5. przedstawia procentowy udział wniosków przechodzących pozytywnie procedurę weryfikacji formalnej. W badanych województwach utrzymywała się ona na podobnym poziomie, wahającym się pomiędzy 69% a 85%. Złożenie wniosku o dofinansowanie nie stanowi gwarancji uzyskania środków z funduszy Unii Europejskiej. Procedura aplikowania po środki jest kilkuetapowa. Już na jej początku bada się czy dany podmiot posiada, w konkretnym przypadku, zdolność do bycia beneficjentem, czy przedmiot projektu jest zgodny z wszelkimi postanowieniami właściwymi dla danego priorytetu, w ramach którego wnioskodawca ubiega się o uzyskanie dofinansowania<sup>18</sup>. Na tej podstawie część projektów zostaje odrzucana.

Ocena formalna i merytoryczna to tylko jeden z etapów procedury aplikacyjnej. Na całość konkursu składają się następujące etapy:

- ogłoszenie konkursu;
- nabór wniosków o dofinansowanie;
- ocena wniosków;
- ogłoszenie wyników konkursu;
- podpisanie umowy o dofinansowanie<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> T. Kuchlewski, op. cit., s. 241.

<sup>18</sup> J. Cebulak, *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 9, s. 163.

<sup>19</sup> T. Kuchlewski, op. cit., s. 253.

Analiza danych dotyczących trwających procedur aplikacyjnych w regionach (tabela 6.) wykazała, że liczba dni upływających od dnia ogłoszenia wyników konkursu do podpisania umowy z beneficjentem była porównywalna we wszystkich badanych regionach i wynosiła od 175 do 188 dni. Ponadto niemal z każdym rokiem ulegała wydłużeniu o kilka dni.

**Tabela 6. Średnia długość konkursów zamkniętych w Regionalnych Programach Operacyjnych w wybranych województwach (liczba dni)**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	176	178	177	175	160
2011	181	180	177	178	171
2012	188	185	178	186	180

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

Przeprowadzając analizę zmian długości przeprowadzania konkursów w RPO, należy zwrócić szczególną uwagę na dane dotyczące województwa podkarpackiego. Spośród wszystkich 5 województw proces aplikacji po środki z Unii Europejskiej w ramach RPO trwał tam najdłużej, natomiast etap oceny merytorycznej był najkrótszy ze wszystkich regionów w Polsce.

**Tabela 7. Liczba odwołań w pierwszej i drugiej instancji, złożonych w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych w wybranych województwach (liczba dni)**

Lata	Województwo podkarpackie	Województwo podlaskie	Województwo świętokrzyskie	Województwo lubelskie	Województwo warmińsko-mazurskie
2010	25	208	93	267	87
2011	54	62	814	149	92
2012	25	69	55	142	102

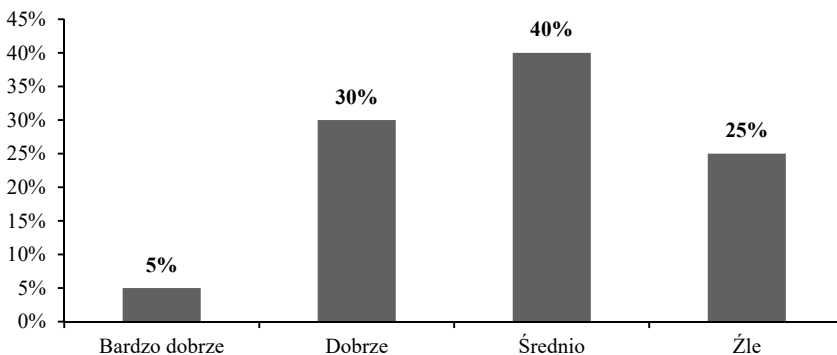
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z postępu wdrażania RPO 2007-2013..., op. cit.

System pozyskiwania funduszy strukturalnych, po wyczerpaniu procedury konkursowej, przewiduje również możliwość odwołania jedno- lub dwuinstancyjnego. Analiza danych w tym zakresie wskazywała na bardzo duże różnice pomiędzy poszczególnymi województwami. W odwoławczej procedurze przesądowej w województwie podkarpackim wystąpiła najmniejsza liczba beneficjentów z niej korzystających. Najwięcej odwołań wystąpiło w województwie lubelskim oraz w 2011 roku w województwie świętokrzyskim, ponadto aż 45% z nich rozpatrzono na korzyść beneficjentów (tabela 7.).

Badania ankietowe, przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego jako głównych beneficjentów środków UE, pozwoliły na zidentyfikowanie obsza-

rów problemowych, związanych z organizacją i funkcjonowaniem instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi. Zdaniem ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego, główną zidentyfikowaną barierę w efektywnym wykorzystaniu funduszy stanowił brak wiedzy na temat możliwości korzystania z różnego rodzaju źródeł dofinansowania. Bardzo nisko oceniony został proces przepływu informacji od Instytucji Wdrażających i Zarządzających, Certyfikujących w poszczególnych programach operacyjnych do beneficjentów. Szczególnie odpowiedzialność za niewystarczającą wiedzę beneficjentów ponoszą podmioty, do których kompetencji należy promocja programów oraz przepływ informacji do beneficjentów. Najbardziej widoczna była promocja i reklama programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych – Urzędy Marszałkowskie – po zakończeniu wdrażania projektu objętego dofinansowaniem ze środków UE. Niski poziom wiedzy lub w ogóle jej brak charakteryzuje głównie ośrodki wiejskie, gdzie przepływ informacji nadal utrzymuje się na niższym, niż w mieście, poziomie<sup>20</sup>.

**Wykres 1. Ocena działań promocyjnych – reklamowych, prowadzonych przez instytucje sektora publicznego, związane z wdrażaniem regionalnych programów operacyjnych w województwach Polski Wschodniej (Instytucje Zarządzające, Wdrażające, Certyfikujące)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Wyniki badań ankietowych, dotyczące oceny przez beneficjentów – prowadzonych przez instytucje sektora publicznego wdrażające programy operacyjne – działań promocyjno-reklamowych w ramach programów operacyjnych, potwierdziły niewielkie zaangażowanie tych instytucji. Badania ankietowe wskazały, że aż 40% respondentów było zdania, że kampania reklamowa, organizowana przez Instytucję Zarządzającą, mająca na celu promocję i informowanie, prowadzona była w sposób

<sup>20</sup> K. Godek, *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

„średni”, a 30% oceniło ją jako dobrą. Tylko 5% respondentów oceniło działania promocyjne jako bardzo dobre (wykres 1.). Badania potwierdzały, że niezbędne powinno być wprowadzanie zmian do form prowadzenia promocji i reklamy w ramach wdrażanych programów operacyjnych.

## Zakończenie

Dokonując podsumowania sprawności regionalnego układu instytucjonalnego w 5 województwach Polski Wschodniej, należy stwierdzić, że w analizowanym okresie sektor publiczny, związany z wdrażaniem RPO, został oceniony pozytywnie. Realizował zadania w zakresie wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach RPO, których zakres systematycznie zwiększał się. Związane to było ze zwiększeniem się liczebności kadry systemu instytucjonalnego, zdobyciu znacznego doświadczenia. Dane zebrane na podstawie raportów o potencjale instytucjonalnym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 pozwalają sklasyfikować region Polski Wschodniej jako prawidłowo działający system pod względem sprawności funkcjonalnej instytucji zaangażowanych w pozyskiwanie środków. Wskazują na to dane dotyczące czasu przeprowadzania konkursów, ilości występujących odwołań czy też odsetek wniosków przechodzących pozytywnie przez ocenę formalną. Układ instytucjonalny tego makroregionu wykazywał najwyższą sprawność w zakresie wdrażania RPO.

## Bibliografia

1. *Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
2. Cebulak J., *Polityka regionalna Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 9.
3. Cebulak J., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.
4. *Dostęp do informacji oraz systemy wyborów projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, M. Brennek (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009.
5. Ekstowicz B., Malinowski M. J., *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
6. *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, I. Herbst (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
7. Godek K., *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

8. Grosse T. G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1/27.
9. Józwik B., Sagan M., Stępniewski T., *Polityka spójności Unii Europejskiej: doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014-2020*, t. 2. *Problemy i przykłady realizacji polityki spójności w polskich regionach i instytucjach*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
10. *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008.
11. Kuchlewski T., *Praktyczny poradnik dla samorządów w okresie 2007-2013... czyli o tym, jak skutecznie pozyskać środki finansowe z różnych funduszy pomocowych, w tym ze środków unijnych*, Wydawnictwo Provent-Investment, Kleosin – Ignatki 2007.
12. Lechwar M., *Instytucjonalne zaplecze spójności społeczno-gospodarczej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, M. G. Woźniak (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
13. Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008.
14. *Możliwości aplikowania o fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, Fijałowski M. (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
15. Murzyn D., *Polityka Spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
16. Olechnicka A., *Współczesne ujęcie problemu peryferyjności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
17. Paliwoda K., *Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2008.
18. Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystania w aspekcie cyklu życia projektu*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
19. Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
20. Walenia A., *Przygotowanie organizacyjne i kadrowe jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego do absorpcji środków UE*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
21. Węclawski J., Misterek W., *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim*, Difin, Warszawa 2011.
22. Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, [w:] *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, A. Bołtomiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
23. Zarycki T., *Peryferie. Nowe ujęcie zależności centro-peryferyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

## Źródła internetowe

1. Portal Funduszy Europejskich, *Analizy, raporty i podsumowania*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?strona=1&zakladka=5>, data dostępu 03.04.2014 r.
2. Raport z postępu wdrażania RPO 2007-2013, [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan\\_wdrazania\\_RPO.aspx](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/strony/Stan_wdrazania_RPO.aspx), data dostępu 03.04.2014 r.