

## Uwarunkowania zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych w administracji publicznej

### Wstęp

Fundusze pomocowe Unii Europejskiej stanowią znaczące źródło finansowania przedsięwzięć w obszarach szeroko pojętego rozwoju lokalnego i regionalnego, dlatego też wyzwaniem dla każdego z regionów stała się absorpcja proponowanych form wsparcia. Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych w administracji publicznej w kontekście zarówno funkcjonującego systemu instytucjonalnego, jak i beneficjenta. Analiza zagadnienia została przygotowana w oparciu o dokumenty i akty prawne regulujące wdrażanie programów operacyjnych w okresie 2007–2013 oraz doświadczenie zdobyte przez autora jako pracownika Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko i eksperta Grupy Roboczej ds. oceny projektów w ramach PO IiŚ.

### 1. Pojęcie zdolności absorpcyjnej

**Zdolność absorpcyjna** jest postrzegana jako zdolność danego regionu do efektywnego wykorzystania zewnętrznych środków finansowych i jest ona niezbędna do osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej. Po stronie popytu zdolność absorpcyjna oznacza faktyczną zdolność wnioskodawców występujących o wsparcie do stworzenia dobrych projektów, po stronie podaży zaś makroekonomiczną zdolność wyrażoną w kategoriach PKB, zdolność finansową do współfinansowania programów i projektów wspieranych przez Unię Europejską oraz zdolność w wymiarze administracyjnym.

J. Hausner, obok administracyjnego, proponuje wyróżnić strukturalny wymiar zdolności absorpcyjnej – ten pierwszy dotyczyć ma *stricte* operacyjnej zdolności do przyznania, uruchomienia i rozliczenia środków, drugi zaś ich wykorzystania zgodnego z celami i strategią integracyjną państwa.

---

\* Mgr inż., Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, e-mail: a.wojtach@wfosigw-gda.pl

I tak, do **administracyjnego wymiaru zdolności absorpcyjnej** przypisuje on następujące zagadnienia: wiedzę i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, dostępność krajowych środków finansowych oraz skuteczność kontroli i monitoringu, natomiast w wymiarze **strukturalnym zdolności absorpcyjnej** podkreśla znaczenie następujących czynników: przejrzystości celów polityki strukturalnej, jakości układu instytucjonalnego prowadzenia tej polityki, skuteczności instrumentów, efektywności przedsięwzięć publicznych oraz poziomu przedsiębiorczości [Brdulak, 2001, s. 25].

Zarządzanie jakością i systemy jakości przez wiele lat uznawane były jako nieprzydatne w sektorze administracji publicznej. Choć nastąpiła zmiana myślenia, nadal uważano, że ze względu na brak konkurencji i mechanizmów wymuszających działania na rzecz efektywności oraz trudności w ich ocenie, a także brak powiązań między możliwościami finansowymi poszczególnych instytucji a jakością wyrobów, sektor ten jest wyjątkowy. Wskazywano, że w instytucjach publicznych realizowane są zadania z zakresu administracji rządowej oraz tzw. zadania własne, więc trudno w ich przypadku doszukiwać się znamion konkurencyjności. Scentralizowany system władzy, który określał możliwości uczestnictwa w szkoleniach, system wynagrodzeń i polityka kadrowa powodowały przyjęcie biernych postaw, brak innowacyjności i kreatywności [Frąś, 2008, s. 31-53].

Obecnie uważa się, że jakość i zarządzanie jakością w administracji publicznej odgrywają istotną rolę w procesie absorpcji środków pochodzących z funduszy unijnych. O zdolności absorpcyjnej zadecydować może sukces zarządzania przez jakość polegającego m.in. na prowadzeniu jakościowej polityki organizacji (rozumianej jako zbiór zasad i procedur działania), zarządzaniu wiedzą i doświadczeniem pracowników, precyzyjnym podziale obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności na wszystkich stanowiskach pracy, współpracy zespołów oraz przeprowadzanych systematycznych audytach jakości pracy. Wdrażane przez administrację nowoczesne systemy przepływu oraz gromadzenia informacji, danych i dokumentów (e-administracja, bazy danych) zaczynają stanowić skuteczne narzędzia wspierania procesów decyzyjnych.

## 2. System instytucjonalny Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013

Narodowa Strategia Spójności - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO) określa kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE, ramy systemu realizacji a także prezentuje rozdział środków finansowych na poszczególne programy operacyjne.

System instytucjonalny obejmuje krajowe i regionalne instytucje, wykonujące zadania związane z zarządzaniem, wdrażaniem, monitoringiem, certyfikacją wydatków oraz audytem realizowanych programów operacyjnych. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, [Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, z późn. zm.] wyznaczyło ogólne zasady zarządzania tymi programami, w których wskazano m.in., że każde z państw członkowskich w ramach tworzonego systemu ma określić m.in.: podmioty systemu i ich funkcje oraz jasne procedury dokonywania wydatków a dla każdego programu operacyjnego wyznaczona zostanie instytucja zarządzająca, certyfikująca oraz audytowa, z którą państwo członkowskie określi swoje relacje i relacje pomiędzy tymi instytucjami [Kornerber-Sokołowska i inni, 2010, s. 137].

W największym wdrażanym obecnie Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które realizuje swoje obowiązki m.in. poprzez opracowywanie i zatwierdzanie wytycznych dla Instytucji Pośredniczących (IP) i beneficjentów, zatwierdzanie instrukcji wykonawczych (IP) oraz prowadzenie kontroli systemowych. Część zadań IZ powierzyła Instytucjom Pośredniczącym na mocy porozumień - do ich obowiązków należy w szczególności organizacja systemu wyboru projektów w trybie konkursowym, bieżące monitorowanie realizacji priorytetów oraz zatwierdzanie instrukcji wykonawczych Instytucji Wdrażających (IW). Instytucja Audytowa (IA) realizuje swoje obowiązki m.in. poprzez zapewnienie audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli PO IiŚ. Istotnym zadaniem IA jest przeprowadzenie we wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programu tzw. audytu zgodności i przekazywanie do Komisji Europejskiej opinii w sprawie zgodności

systemu realizacji programu w wymogami rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. [IZ PO IiŚ, 2011, s. 13-14].

Jakość wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przez instytucje zaangażowane zapewniona została dzięki ścieżce audytu, którą można rozumieć jako formę zapisu procedur obowiązujących w wybranej komórce organizacyjnej w ramach pojedynczego procesu. W celu realizacji zadania, Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące oraz Wdrażające sporządziły Instrukcje Wykonawcze obejmujące w szczególności:

- prowadzone działania,
- dokumenty źródłowe otrzymywane przez instytucje oraz dokumenty wtórne powstałe w ramach procesu,
- stanowiska odpowiedzialne za wykonywane dane działania,
- czas trwania działania - terminy, ramy czasowe dla wykonania danego działania,
- mechanizmy kontroli i akceptacji dokumentów.

Sprawne i efektywne zarządzanie systemem wydatkowania środków unijnych możliwe jest dzięki Pomocy Technicznej, w ramach której pracownicy podnoszą kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w szkoleniach, panelach dyskusyjnych oraz studiach podyplomowych.

Jakość procesu wdrażania programów operacyjnych, a tym samym wysoki poziom zdolności absorpcyjnej, w administracyjnym i strukturalnym wymiarze zapewnić mają zapisy wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), wydawanych na podstawie delegacji ustawowej, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.], które regulują kwestie związane m.in. z sposobem kwalifikowania wydatków, sprawozdawczością, kontrolą oraz sposobem postępowania z nieprawidłowościami w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.

Prawidłowe przygotowywanie przez Beneficjentów procesu inwestycyjnego zgodnego z prawem wspólnotowym oraz krajowym umożliwić mają m.in. przygotowane przez MRR Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych. Standaryzacja dokumentacji aplikacyjnej w postaci wniosku o dofinansowanie oraz studium wykonalności, a także wsparcie procesu przygotowywania dokumentacji instrumentem w postaci generatora wniosków pozwa-

lają na uzyskanie w procesie naboru projektów kompleksowej informacji o planowanych do realizacji przedsięwzięć.

Zgodnie z art. 47 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 [Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, z późn. zm.] poprawa: „jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko” następuje w wyniku prowadzonej ewaluacji pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE, do której wykonywania państwa członkowskie zostały zobowiązane na mocy ww. Rozporządzenia.

Ewaluacja postrzegana jest jako obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu.

### **3. Samorząd terytorialny jako beneficjent programów operacyjnych**

Instytucje zarządzające odpowiedzialne za przygotowanie programów operacyjnych wskazują, które z podmiotów, w ramach szerokiego katalogu określonego w art. 5 pkt. 1 ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju [Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.] kwalifikują się do uzyskania dofinansowania w ramach poszczególnych osi priorytetowych, działań czy poddziałań programów operacyjnych. Zgodnie z przytoczonym artykułem, beneficjentami pomocy stać się mogą m.in. organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa i partnerstwa publiczno-prywatne.

Analiza poszczególnych programów operacyjnych dowodzi, że samorząd terytorialny (lub jego jednostki organizacyjne i podmioty wykonujące

określone zadania na rzecz jst) stanowi liczną grupę beneficjentów funduszy unijnych [Kornerber-Sokołowska i inni, 2010, s. 179].

Procedurę ubiegania się i przyznawania dofinansowania projektów realizowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej regulują liczne akty prawne w postaci rozporządzeń unijnych dotyczących wdrażania poszczególnych funduszy, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o finansach publicznych oraz dokumenty w postaci wytycznych instytucji zarządzających czy regulaminy konkursów.

Jednym z trzech trybów udzielania wsparcia, przewidzianych w art. 28 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.] jest tryb konkursowy, w ramach którego jednostki samorządu terytorialnego jako potencjalni beneficjenci rywalizują o uzyskanie dofinansowania. Jakość przygotowania często obszernej i kapiłałochłonnej dokumentacji aplikacyjnej a później zarządzanie projektem, na które zostało udzielone dofinansowanie, ma kluczowe znaczenie w procesie przyznawania i absorpcji środków unijnych.

Nie każda jednostka decyduje się na wprowadzanie systemu zarządzania jakością, każda z nich posiada jednak wewnętrzne zarządzenia, procedury oraz instrukcje czy wykazy. Konieczność przygotowania odpowiednich procedur (choćby w obszarze zamówień publicznych czy finansowo-księgowym) wynikająca z wytycznych wydanych przez Instytucję Zarządzającą, stanowi dodatkowe narzędzie zarządzania jakością w realizacji projektu.

Tak jak w przypadku konieczności posiadania Instrukcji Wykonawczych przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące oraz Wdrażające, Beneficjentom postawiono wymóg posiadania odpowiednio udokumentowanej struktury organizacyjnej, uwzględniającej opis zadań komórek organizacyjnych wraz z zakresem czynności i odpowiedzialności stanowisk związanych z realizacją projektów. Dodatkowo Beneficjent powinien posiadać i stosować procedury dotyczące m.in.:

- polityki rachunkowości wraz z zakładowym planem kont uwzględniającym obowiązek stosowania odrębnego systemu księgowego lub odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich operacji związanych z projektem,
- trybu wyboru wykonawcy oraz zawierania umów w ramach projektu,
- przygotowywania wniosków o płatność oraz
- archiwizacji wszystkich dokumentów związanych z realizacją programu operacyjnego.

U podstaw sukcesu prawidłowego wdrożenia, realizacji i rozliczenia projektu infrastrukturalnego leży prawidłowo przygotowana dokumentacja aplikacyjna. Planowanie inwestycji powinna rozpocząć rzetelnie wykonana analiza SWOT, która będzie miała znaczący wpływ na większość decyzji podejmowanych w ramach tego przedsięwzięcia. W jej przygotowaniu powinny uczestniczyć nie tylko firmy konsultingowe, często przygotowujące dokumentację aplikacyjną w ramach pracy zleconej, ale przede wszystkim osoby będące pracownikami jednostki. Istotne z punktu widzenia możliwości wdrożenia przedsięwzięcia jest przeprowadzenie gruntownej analizy wykonalności finansowej projektu oraz potrzeb w zakresie działań przygotowawczych, kluczowym jest także prawidłowy dobór wskaźników i szacowanie możliwych do uzyskania efektów. Zarządzanie projektem obejmuje więc szereg czynności faktycznych i prawnych a dobre przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej jest istotnym czynnikiem mającym wpływ na uzyskanie dofinansowania jak również na przebieg fazy operacyjnej i eksploatacyjnej przedsięwzięcia.

Za wdrożenie i uzyskanie planowanego efektu realizacji przedsięwzięcia odpowiadać powinien zespół, wyznaczony przez strukturę określoną w dokumentacji aplikacyjnej. Zalecane jest, aby jego skład stanowili:

- kierownik projektu, prowadzący nadzór formalny i merytoryczny nad przebiegiem projektu, odpowiedzialny za: nadzór na zespołem projektowym, zatwierdzanie płatności, przygotowywanie raportów, sprawozdań, wniosków o płatność oraz pełniący funkcję reprezentanta beneficjenta w kontaktach z Instytucją Wdrażającą,
- pracownik ds. finansowo-księgowych, do którego obowiązków należy dokonywanie i rozliczanie płatności, gromadzenie i analiza danych finansowych, bilansowanie źródeł finansowania projektu,
- pracownik ds. sprawozdawczości i monitoringu, odpowiedzialny za bieżące monitorowanie prawidłowości wdrażania projektu i osiąganych wskaźników oraz opracowywanie i aktualizację dokumentacji przekazywanej Instytucji Wdrażającej,
- pracownik ds. prawnych, zdolny do przygotowywania opinii prawnych, odpowiedzialny za stronę formalno-prawną postępowań przetargowych oraz zawieranych umów z wykonawcami,
- sekretarz, odpowiedzialny za administrację i prowadzenie biura jednostki realizującej projekt [Kornerber-Sokołowska i inni, 2010, s. 225].

Aby zespół ten stanowił dobrze funkcjonujący organizm zdolny do skutecznego aplikowania o środki unijne, a po uzyskaniu dofinansowania

realizował założenia przyjęte w dokumentach aplikacyjnych, konieczne jest jego wyodrębnienie w ramach jednostki Z największymi problemami oraz brakiem efektywności we wdrażaniu projektów borykają się ci beneficjenci, u których odpowiedzialność za poszczególne obszary rozmywa się pomiędzy wydziałami czy departamentami, lub u tych, gdzie odpowiedzialnością, w ramach nieuzasadnionej oszczędności, próbuje się obarczyć nie wielką liczbę pracowników.

Wiedza wpływa na każdy system organizacji, może zmieniać kulturę jakości. Przy realizacji projektów, samorządy muszą w większym zakresie wykorzystywać wiedzę zawartą w bliższym i dalszym otoczeniu, tę którą posiadają pracownicy urzędów oraz zawartą w całych jej zasobach wewnętrznych [Bugdol, 2008, s. 139].

Zarządzanie zasobami ludzkimi jest jednym ze sposobów doskonalenia jakości systemu społecznego organizacji i obejmuje przede wszystkim:

- szkolenie i doskonalenie zawodowe,
- analizę i ocenę efektywności podejmowanych działań,
- określenie kompetencji personelu mającego „wpływ na jakość”,
- komunikację społeczną i ład organizacyjny a także,
- wdrażanie niektórych form pracy zespołowej.

W tym celu podejmuje się działania związane z rozwojem i wykorzystaniem całego potencjału pracowników poprzez ich aktywne zaangażowanie przy jednoczesnej dbałości o nich poprzez zastosowanie systemu motywacji w postaci wynagradzania i pochwał [Bugdol, 2008, s. 235].

Cykl organizacyjny, w oparciu o który można zaprezentować system gospodarki kadrowej w jednostce, rozpoczyna czynność identyfikacji potrzeb kadrowych i sporządzenie planu zatrudnienia, w oparciu o który wykonywany jest dobór, selekcja i rozmieszczenie pracowników. Po ich adaptacji społecznej następuje kształtowanie wydolności do pracy poprzez poszerzanie wiedzy i umiejętności, które pozwalają na odnalezienie się w zmieniającym się stanie przepisów prawa, zadań i obowiązków [Zawadzak, 2003, s. 126].

Trafny wybór kadr posiada pierwszorzędne znaczenie w doskonaleniu jakości systemu i powinien być odpowiednio zaplanowany i przeprowadzony, dlatego też do procesów rekrutacji i selekcji w administracji publicznej przywiązuje się wiele uwagi. Przestrzegana jest zasada jawności i otwartości – publikowane są ogłoszenia o naborach a zgłaszający się kandydaci uczestniczą w rozmowach kwalifikacyjnych i testach.



Niezbędne zasoby wiedzy ludzkiej gromadzone są w procesie edukacji i szkolenia zawodowego, wraz z nabywaniem doświadczenia w rozwiązywaniu problemów praktycznych. Jak podaje literatura przedmiotu, wiedza ta stanowi 80% wiedzy organizacji, w pozostałym zakresie wiedzę organizacji tworzy jej doświadczenia w realizacji innych projektów, posiadana dokumentacja i bazy danych. Szkolenia są więc odpowiedzią na potrzeby i aspiracje pracowników oraz organizacji. Oprócz tradycyjnych form szkolenia w postaci wykładów, seminariów czy paneli dyskusyjnych, realizuje się obecnie szkolenia teoretyczne z elementami pracy praktycznej (uczestnicy rozwiązują sytuacje robocze). Beneficjenci wybierają szkolenia spośród bogatej oferty szkoleń komercyjnych, uczestniczą również w szkoleniach organizowanych m.in. w ramach Pomocy Technicznej przez Instytucje Wdrażające oraz Instytucje Pośredniczące.

#### **4. Wykorzystanie środków UE w ramach programów operacyjnych 2007-2013**

Zgodnie z Informacją miesięczną Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [MRR, 2012, s. 3] dotyczącą postępu w realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, od początku uruchomienia programów do 1 kwietnia 2012 r. złożono 216,3 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne jak i środki krajowe) 461,7 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 68 462 umowy o dofinansowanie na kwotę 294,3 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE 202,8 mld zł, co stanowi przeszło 73,9 proc. alokacji na lata 2007-2013.

Przeprowadzona analiza danych w zakresie zawartych przez beneficjentów wybranych programów operacyjnych umów o dofinansowanie według stanu na 31 marca 2012r. wskazuje, że poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013 osiągnął wartość ok. 70% a średnia wykorzystania alokacji dla regionalnych programów operacyjnych przekroczyła 80% (zobacz tablica 1). Uzyskane wyniki dowodzą również znaczącego udziału samorządu terytorialnego i jego jednostek organizacyjnych w realizacji zadań współfinansowanych ze środków UE. W szczególności jest to widoczne w przypadku umów zawartych w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdzie udział dofinansowania UE uzyskanego przez samorządy w ogólnej wartości dofinansowania UE zadań realizowanych w ramach programów przekracza 50%.

**Tablica 1. Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013**

Program Operacyjny	Umowy o dofinansowanie			
	Liczba	Dofinansowanie UE ogółem (tys. PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013	Udział dofinansowania UE uzyskanego przez samorządy w dofinansowaniu UE ogółem [%]
Innowacyjna Gospodarka	9 040	25 768 928	75,40%	3%
Infrastruktura i Środowisko	1 638	84 272 294	71,60%	15%
Kapitał Ludzki	32 288	28 740 944	70,00%	40%
Rozwój Polski Wschodniej	142	6 474 538	68,70%	49%
<b>Regionalne Programy Operacyjne w podziale na województwa</b>				
RPO Dolnośląskie	1 468	3 744 138	72,90%	56%
RPO Kujawsko-Pomorskie	1 441	2 992 233	76,20%	64%
RPO Lubelskie	1 965	3 610 271	75,80%	56%
RPO Lubuskie	778	1 519 264	84,10%	59%
RPO Łódzkie	1 551	3 812 010	92,00%	61%
RPO Małopolskie	2 332	4 568 550	85,10%	16%
RPO Mazowieckie	1 164	5 417 737	71,60%	55%
RPO Opolskie	997	1 684 100	95,40%	59%
RPO Podkarpackie	1 591	3 716 042	79,40%	58%
RPO Podlaskie	898	1 857 664	70,90%	58%
RPO Pomorskie	1 450	3 450 286	94,80%	55%
RPO Śląskie	3 277	5 605 477	78,70%	70%
RPO Świętokrzyskie	971	2 362 061	79,30%	67%
RPO Warmińsko-Mazurskie	1 822	3 237 593	75,80%	58%
RPO Wielkopolskie	1 891	4 800 990	91,60%	39%
RPO Zachodniopomorskie	1 253	2 675 000	76,90%	33%
Razem RPO	24 849	55 053 416	80,30%	53%

Źródło: [MRR, 2012, s. 3].

Osiągnięty poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013 można uznać za zadowalający, jeżeli weźmiemy pod uwagę opóźnienie procesu naborów konkursowych wniosków o dofinansowanie mające miejsce w początkowym okresie programowania oraz złożony proces weryfikacji i oce-

ny dokumentacji aplikacyjnej. Nie bez znaczenia pozostaje również skala oraz złożoność realizowanych przez Beneficjentów przedsięwzięć i związana z tym czasochłonność w przygotowaniu dokumentacji projektowej i procedur przetargowych.

Problemy z kontraktowaniem i wykorzystaniem środków UE, jakie pojawiły się przy wdrażaniu programów operacyjnych nie dotyczą jedynie programów realizowanych w Polsce. Parlament Europejski w przyjętym w dniu 27 września 2011 r. projekcie Rezolucji w sprawie poziomu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności: wnioski dotyczące przyszłości polityki spójności UE [Dz. U. UE Nr C 22E z dn. 27 września 2011 r., s. 24] zauważa, że głównymi czynnikami powodującymi problemy z wykorzystaniem środków unijnych są m.in.

- trudności z zakończeniem procedur oceny zgodności nowych systemów zarządzania i kontroli, do których dochodzi na początku programowania,
- zbyt skomplikowane i rygorystyczne procedury krajowe (oraz ich częste zmiany),
- niedostateczny podział kompetencji między organami w państwach członkowskich,
- problem dotyczący hierarchii wśród instytucji a także ograniczenia kadrowe,
- nieodpowiednio przeszkolony personel na szczeblu krajowym i regionalnym i trudności z utrzymaniem pracowników.

Powyższe wnioski, wynikające z wieloletniego już wdrażania programów oraz realizacji przedsięwzięć przez krajową i zagraniczną administrację publiczną stanowią przepustkę do jeszcze sprawniejszego wykorzystania środków UE w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

### **Zakończenie**

Przedstawione w niniejszym opracowaniu uwarunkowania zdolności administracji publicznej do absorpcji środków UE oraz wnioski wynikające z procesu wdrażania programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 pozwalają na stwierdzenie, że administracja publiczna w stopniu zadowalającym wypełnia swoje zadania, jednak realizacja w pełni celów strategii Europa 2020 wymagać będzie uproszczenia i uelastyczniania krajowych przepisów i procedur, co ułatwi dostęp do funduszy UE wnioskodawcom i sprzyjać będzie należytemu zarządzaniu tymi funduszami przez służby administracyjne.

Sukces wdrażania przyszłych programów operacyjnych zostanie osiągnięty dzięki jeszcze lepszemu zarządzaniu zasobami ludzkimi i utrzymaniu wysokiego stopnia ciągłości systemu zarządzania i kontroli poprzez przyciągnięcie i utrzymanie wykwalifikowanej kadry zarządzającej funduszami EU, propagowanie dobrych jakościowo szkoleń oraz unikaniu zmian personalnych.

Wszystkie te działania skutkować mają podniesieniem wskaźników wykorzystania środków, skróceniem okresów płatności oraz większą skutecznością i przejrzystością.

Mechanizmy wielopoziomowego zarządzania i zasada partnerstwa mają kluczowe znaczenie dla skuteczności programów operacyjnych i wysokiej zdolności absorpcyjnej. Zdolności instytucjonalne sektora publicznego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zdolności techniczne i administracyjne uczestniczących władz publicznych i beneficjentów są strategiczne w skutecznym rozwijaniu, wdrażaniu i monitorowaniu strategii politycznych.

### Literatura

1. Brdulak J. (2001), *Problemy rozwoju regionalnego*, t. V, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
2. Bugdol M. (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin Sp. z o.o., Warszawa.
3. Fraś J. (2008) *Zarządzanie jakością usług w instytucjach publicznych*, Wydawnictwo naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
4. Garvin D. (1984), *What does „Product Quality” Really Mean?*, Sloan Management Review, Fall.
5. *Podręcznik wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (2011), Instytucja Zarządzająca PO LiŚ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
6. Karaszewski R. (2003), *Systemy zarządzania jakością największych korporacji świata i ich dyfuzja (zjawisko, rozwój, znaczenie)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
7. Kornerber-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R. (2010), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
8. *Narodowa Strategia Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* (2007), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

9. *Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, Informacja miesięczna za marzec 2012 r.* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
10. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie poziomu wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności: wnioski dotyczące przyszłości polityki spójności UE (projekt), Dz.U. UE Nr C 22E z dn. 27 września 2011 r.
11. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
13. Zawadzak T. (2003), *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, Warszawa.

### **Streszczenie**

Fundusze pomocowe Unii Europejskiej stanowią znaczące źródło finansowania przedsięwzięć w obszarach szeroko pojętego rozwoju lokalnego i regionalnego, dlatego też wyzwaniem dla każdego z regionów stała się absorpcja proponowanych form wsparcia. Zdolność absorpcyjna postrzegana jest jako zdolność danego regionu do efektywnego wykorzystania zewnętrznych środków finansowych i jest uzależniona od warunków udostępnienia tych środków oraz od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i administracyjnego regionu. Zdolności instytucjonalne sektora publicznego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zdolności techniczne i administracyjne uczestniczących władz publicznych i beneficjentów są strategiczne w skutecznym rozwijaniu, wdrażaniu i monitorowaniu strategii politycznych oraz mają istotny wpływ na osiągnięty poziom absorpcji środków UE.

### **Słowa kluczowe**

zdolność absorpcyjna, system instytucjonalny, program operacyjny, fundusze unijne

---

**The quality of public administration and the absorption of European funds (Summary)**

The European Union aid funds represent a significant source of funding for undertakings within the area of a broadly-understood local and regional development. Hence the absorption of the proposed forms of support has become a significant challenge for each region.

Absorption capacity is perceived as the ability of a particular region to make an effective use of external funding. It is influenced by conditions under which the funding is granted, as well as the level of social and economic development and governance in the region. The institutional capacity of the public sector at the national, regional and local level together with the technical and administrative ability of participating public authorities and beneficiaries are strategic for an effective development, implementation and monitoring of political strategies and they are the key in absorption of EU Funds.

**Keywords**

absorption of European Funds, absorption capacity, public administration