

Alina Walenia

Wybrane czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności Unii Europejskiej w regionie Podkarpacia

Selected features determining implementation of the cohesion policy of the European Union in Podkarpacie region

Podstawowym czynnikiem wspierającym sprawną absorpcję środków UE przez beneficjentów z regionu Podkarpacia powinno być wzmocnienie kadrowe służb, w tym przygotowanie merytoryczne pracowników, którzy uczestniczą we wdrażaniu polityki regionalnej i spójności z wykorzystaniem instrumentów finansowych UE. Najważniejszym zadaniem do wdrożenia przez samorządową administrację regionalną i lokalną w woj. Podkarpackim w okresie 2007 - 2013, a związanym z funkcjonowaniem tego regionu w strukturach Wspólnoty Europejskiej jest osiągnięcie sprawności instytucjonalnej przez wszystkie podmioty administracyjne oraz instytucje wspierające rozwój regionu. Konkretnie, chodzi o stworzenie systemu struktur organizacyjnych, wzrost zatrudnienia, opracowanie procedur wdrażania instrumentów strukturalnych przez wszystkie instytucje zaangażowane w realizację polityki strukturalnej UE w regionie. Brak umiejętności opracowywania wymaganych procedurami UE dokumentów dotyczących wnioskowania, a następnie wywiązywania się z warunków umów o dofinansowanie projektów inwestycyjnych to podstawowa bariera w rozdysponowaniu środków z budżetu UE.

Badania ankietowe potwierdzały niski poziom przygotowania administracji samorządowej szczebla lokalnego do realizacji zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Potwierdzeniem braku merytorycznego przygotowania pracowników zatrudnionych w samorządach w zakresie wiedzy i umiejętności zapewniającej realizację zadań wynikających z członkostwa Polski w Unii było w niewielkim zakresie uczestnictwo w dodatkowych formach kształcenia (m.in. studiach podyplomowych, egzaminach certyfikujących). Ze 160 jednostek samorządowych gmin funkcjonujących w województwie podkarpackim, tylko w 10 jednostkach samorządowych zatrudnieni pracownicy podnosili swoje kwalifikacje w zakresie problematyki UE. W niewielkim zakresie przygotowane zostały struktury organizacyjne i kadrowe jednostek samorządowych, tylko w 12 samorządach gmin (8% badanych) zostały wyodrębnione komórki organizacyjne zajmujące się problematyką pozyskiwania i zarządzania środkami UE.

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Uniwersalność w świadczeniu usług i dostosowywaniu ich do potrzeb odbiorców nie idzie w parze z jakością. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo-doradczych, a także zakres tej oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane. Podkarpacie posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków

rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

Wprowadzenie

Polityka rozwoju regionalnego Podkarpacia określana jako polityka zmniejszania różnic i promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej stanowi integralny element polityki strukturalnej UE. Europejska polityka spójności to tworzenie nowych form partnerstwa, angażowanie władz regionalnych i lokalnych, rządów państw członkowskich do współpracy w obrębie oraz ponad granicami narodowymi, do planowania i realizowania wspólnych strategii rozwoju. Powiększenie dysproporcji w rozwoju społecznym i gospodarczym pomiędzy regionami spowodowane zostało głównie procesem globalizacji, a także wdrażaniem nowych technologii¹.

Wspieranie rozwoju regionalnego przez Wspólnotę to realizacja traktatowych jej celów, zwłaszcza spójności gospodarczej i społecznej całego europejskiego kontynentu. Główną jego cechą jest wzrost konkurencyjności regionu poprzez zwiększenie produkcji dóbr i usług wynikający z efektywnego wykorzystania rzeczowych i osobowych czynników produkcji. Zwiększenie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług stanowi podstawę zmian w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców regionu. Współczesny rozwój regionu zdeterminowany jest różnymi czynnikami tak ekonomicznymi jak i społecznymi oraz ekologicznymi, których stopień wykorzystania powoduje, że jedne regiony są bardziej konkurencyjne, a inne mniej. Możliwości rozwojowe poszczególnych regionów są zdeterminowane przez ich wewnętrzne zdolności i potencjały endogeniczne oraz otoczenie zewnętrzne. Rozwój regionu uzależniony jest od potencjału ludzkiego, innowacyjnego, ekologicznego, infrastrukturalnego, finansowego i instytucjonalnego. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju regionu posiadają wysokie kwalifikacje ludzi oraz nowoczesna infrastruktura. Specjalne miejsce w polityce rozwoju regionalnego zajmują wartości niematerialne jak wiedza, badania naukowe, nowe kwalifikacje i umiejętności oraz zdolności przywódcze i inicjatywy lokalne². Polityka regionalna obejmuje zespół działań i uregulowań prawnych państwa w odniesieniu do regionów z uwzględnieniem wewnętrznych endogenicznych uwarunkowań i predyspozycji rozwojowych danego regionu. Polityka ta prowadzona przez organy władzy publicznej mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionu dla trwałego wzrostu gospodarczego i podniesienia konkurencyjności powinna uwzględniać interesy funkcjonujących w regionie przedsiębiorców. Na procesy aktywizacji gospodarki regionu w istotnym zakresie wpływa rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a także środowiska biznesowego³.

Konkurencyjność gospodarki regionalnej i jej zdolność do trwałego rozwoju zależą nie tylko od lokalizacji tradycyjnych czynników: ziemi, kapitału i pracy, ale głównie od wiedzy i umiejętności jej praktycznego wykorzystania. Istotne znaczenie w rozwoju regionów odgrywają współcześnie zw. endogeniczne czynniki wzrostu, w tym poziom kwalifikacji społeczności regionalnej i lokalnej. Wyniki osiągnięte przez

¹ Gawlikowska-Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. UG Gdańsk 2003, s. 134

² Bury P.: Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencyjności jednostek terytorialnych. Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.140

³ Patrzalek L.: Finanse samorządu terytorialnego. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004, s.34.

organizacje publiczne zależą przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych w nich pracowników, a także od właściwego ukształtowania struktur organizacyjnych umożliwiających dobre wykonywanie pracy⁴.

Proces rozwoju regionalnego uzależniony jest także od zasobów finansowych regionu. Podstawowym problemem finansowania rozwoju regionalnego jest harmonizacja wydatków poszczególnych podmiotów, którą można osiągnąć poprzez konstruowanie montażu finansowych w układzie podmiotowym (obejmujących podmioty rozwoju regionalnego) oraz przedmiotowych (obejmujących instrumenty pozyskiwania środków, tj. środki własne, dotacje, subwencje, kredyty i pożyczki). Harmonizacja wydatków może przyjąć postać średniookresowej strategii finansowania rozwoju regionalnego lub „indyktywnej kompleksowej tabeli finansowej środków przeznaczonych na priorytety dziedzinowe” stanowiącej element strategii rozwoju regionu⁵. Specyficzną formą harmonizacji wydatków podmiotów rozwoju regionalnego jest partnerstwo publiczno – prywatne⁶.

Celem publikacji jest wskazanie wybranych czynników warunkujących rozwój społeczno – gospodarczy Podkarpacia. Dane statystyczne potwierdzają, iż dystans Podkarpacia w porównaniu do najlepszych regionów Polski i Europy powiększa się, zachodzi więc pilna konieczność przeciwdziałania tym tendencjom, potrzeba „ucieczki do przodu”, co znajduje wyraz w wizji rozwoju zawartej w strategii województwa podkarpackiego. Dlatego też szczególnie istotne jest wyodrębnienie czynników warunkujących rozwój Podkarpacia. Z wykorzystaniem materiałów empirycznych i wyników badań ankietowych omówiona została sfera instytucjonalna Podkarpacia i jej znaczenie w rozwoju regionu, a także przygotowanie organizacyjne i kadrowe administracji samorządowej do absorpcji środków UE. Badaniami objęte zostały lata 2004 – 2006, a na ich podstawie sformułowano wnioski mające zastosowanie do aktualnego okresu finansowania, tj. lat 2007 – 2013.

Sfera instytucjonalna jako czynnik rozwoju gospodarczego Podkarpacia

Ocenie poddany został sektor instytucjonalny Podkarpacia, tj. instytucje finansowe i otoczenia biznesu wspomagające rozwój regionalny. Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji, jej zakres jest uniwersalny, a świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców. Region Podkarpacki posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

⁴ Paliwoda K.: Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski, AE Wrocław 2003, s.12.

⁵ Klasik A.: Strategia konkurencyjna regionu. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002, s.57 – 60

⁶ Zalewski A.: Ekonomika rozwoju lokalnego. W: Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Monografie i opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.

Statystyczne dane dotyczące liczby instytucji wspomagających rozwój regionalny i pośredniczących w wykorzystaniu środków UE w odniesieniu do sąsiednich województw przedstawia tabela 1.

TABELA 1. LICZBA PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH TWORZĄCYCH OTOCZENIE BIZNESU W REGIONIE PODKARPACIA

Przedmiot działalności	2005			
	Podkarpackie	Lubelskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Pośrednictwo finansowe	614	644	649	562
Ubezpieczenia	336	405	448	363
Działalność prawnicza	260	305	515	361
Księgowość, doradztwo podatkowe	445	491	690	481
Badania rynku	29	29	83	28
Doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej	147	186	343	148
Doradztwo w zakresie wnioskowania i zarządzania środkami UE	421	321	389	190
Zarządzanie przedsiębiorstwami	35	43	51	37
Reklama	336	396	845	344

Źródło: Dane statystyczne GUS, Warszawa 2006

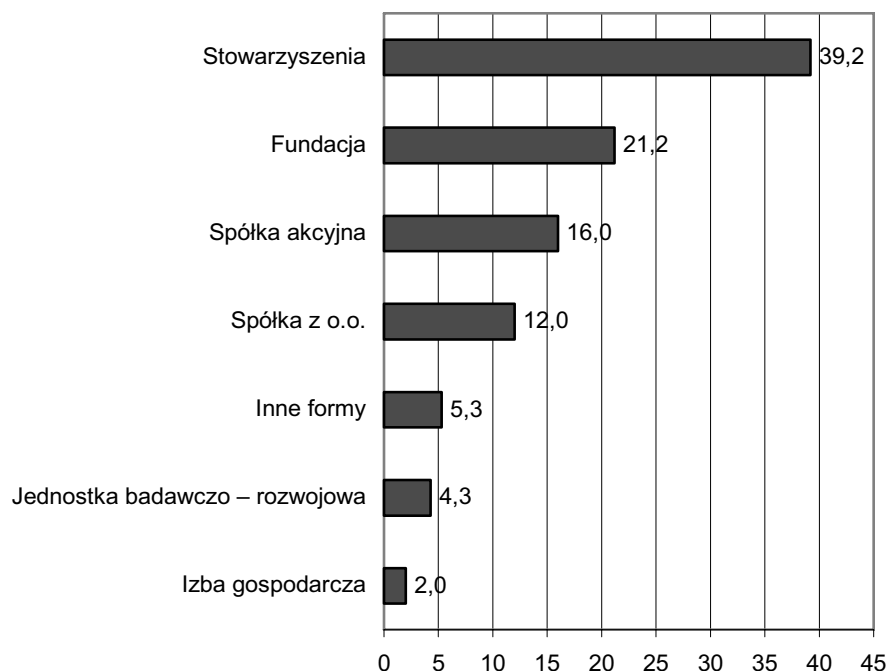
Wymienione grupy instytucji wspierających rozwój regionalny pełnią funkcje doradcze, szkoleniowe, informacyjne, finansowe, proinnowacyjne i rzeczowe. Efektywność realizacji tych funkcji uzależniona jest m.in. od jakości oferty usług, poziomu środków finansowych przeznaczonych na działalność oraz stabilność instytucji. Jakość oferty usług to głównie wiedza, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Stabilność instytucji wyraża czas jej funkcjonowania na rynku, tj. im instytucja działa dłużej, tym ma większe doświadczenie w realizacji swojej misji i jest bardziej znana przez odbiorców jej działalności⁷.

Według badań⁸ statystyczna instytucja wspierająca rozwój regionu Podkarpacia działa od 3 do 5 lat i jest zlokalizowana na terenie miejskim do 50 tys. mieszkańców. Instytucje otoczenia najczęściej funkcjonują w formule stowarzyszenia lub fundacji (rys.1). Do wykonywanych zadań dostosowują swoje struktury organizacyjne, tworząc oddziały lub podstruktury wewnątrz własnych organizacji. Obszar odbioru oferty (usług) najczęściej pokrywa się z obszarem oddziaływania. Ofertę adresują do małych i średnich firm, osób fizycznych rozpoczynających działalność, samozatrudnionych i osób bezrobotnych, jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ Dołęgowski T.: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej, Monografie i Opracowania nr 505, Wyd. SGH, Warszawa 2002, s.93 – 94.

⁸ Wyniki badań ankietowych

RYСУNEK 1. FORMA ORGANIZACYJNO – PRAWNA BADANYCH INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH POLITYKĘ REGIONALNĄ PODKARPACIA

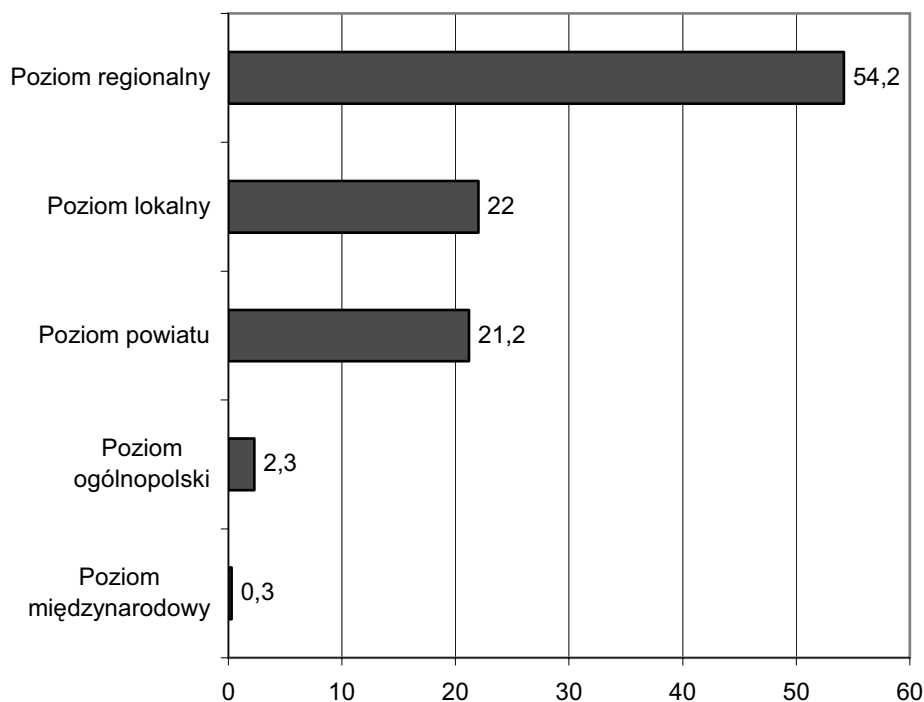


Źródło: Opracowania własne

Wśród badanych instytucji najliczniejszą grupę stanowią organizacje wspierające przedsiębiorców (43%), inkubatory przedsiębiorczości (14,4%), centra transferu technologii (5,1%), ośrodki szkoleniowe (3%), izby gospodarcze (2,2%), parki przemysłowe (1,8%) i parki naukowo-techniczne (1,1%). Znaczna część działających na Podkarpaciu instytucji zorganizowana jest w formie fundacji i stowarzyszeń (rys.1). Ta forma wydaje się być korzystna dla ośrodków innowacyjności i przedsiębiorczości ze względu na konstrukcję systemu podatkowego oraz możliwość pozyskiwania środków rządowych lub pomocy innego typu (głównie funduszy strukturalnych UE). Instytucje wspierające rozwój Podkarpacia zlokalizowane są głównie na terenach miejskich, z czego najwięcej w miastach do 50 tys. mieszkańców - 28,2%. Niewielka liczba instytucji (1,5%) zlokalizowana jest na terenach wiejskich.

Badane instytucje różnią się zasięgiem prowadzonej działalności i obszarem odbioru oferty usług. Przeważająca liczba instytucji (37,2%) działa na poziomie regionu (rys.2). Drugim, co do liczebności instytucji obszarem działania jest powiat- 19,7%.

RYSUNEK 2. ZASIĘG DZIAŁANIA INSTYTUCJI WSPIERAJĄCYCH POLITYKĘ REGIONALNĄ W WOJ. PODKARPACKIM



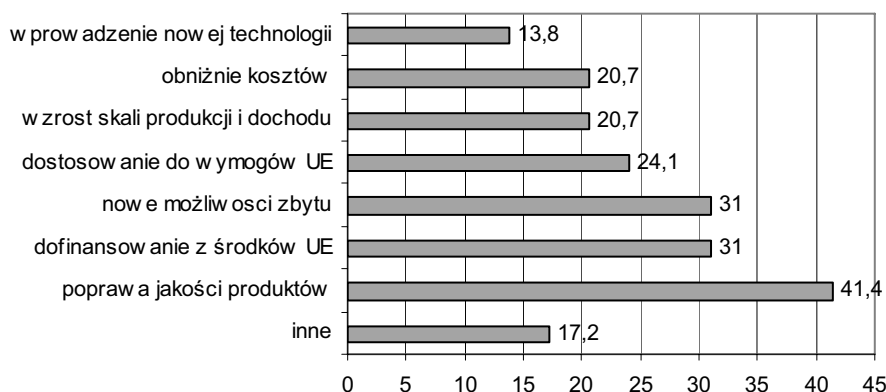
Źródło: Opracowania własne

Badania ankietowe przeprowadzone wśród podmiotów z regionu Podkarpacia wskazują, że z instytucjami wspierającymi rozwój regionu współpracuje jedynie co czwarty mały przedsiębiorca (31,2% badanych)⁹. Najczęściej współpraca dotyczyła takich instytucji jak: urząd pracy, Agencja Rozwoju Regionalnego, ARiMR, banki, organizacje branżowe, ODR (rolnicy). W niewielkim zakresie respondenci wskazywali potrzebę współpracy z ośrodkami badawczo – rozwojowymi, czy też instytucjami wyspecjalizowanymi we wspieraniu przedsięwzięć innowacyjnych i transferu technologii. W większości współpraca podmiotów z otoczeniem instytucjonalnym dotyczyła pozyskiwania środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zatrudniania pracowników w ramach programów refundowanych, a także rozwiązywania zwykłych, np. administracyjnych problemów związanych z prowadzeniem firmy, podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wnioskowaniem o fundusze strukturalne UE oraz o pomoc w uzyskaniu zwrotnych środków finansowych. Głównie na efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu wskazywali przedsiębiorcy, natomiast wg opinii samorządów gmin i powiatów współpraca pomiędzy tymi jednostkami nie była widoczna. Przedsiębiorcy podkreślali,

⁹ Badaniem objęto 90 przedsiębiorców i 20 samorządów gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego

że efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu dotyczyły głównie poprawy jakości produktów, możliwości ich zbytu, pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE (rys.3).

RYСУNEK 3. EFEKTY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH I BADANEJ GRUPY PRZEDSIĘBIORCÓW Z INSTYTUCJAMI OTOCZENIA BIZNESU W WOJ. PODKARPACKIM (W %)



Źródło: Opracowania własne

Przeprowadzone wywiady pozwoliły na wskazanie pewnych postulowanych działań, które w opinii podmiotów z regionu Podkarpacia mogłyby ułatwić współpracę z instytucjami otoczenia biznesu i podnieść jej efektywność. Do działań takich można zaliczyć:

- ściślejsze dostosowanie oferty instytucji wsparcia do potrzeb podmiotów regionu,
- szerszą promocję działalności instytucji wsparcia,
- obniżenie kosztów korzystania z usług instytucji,
- większa aktywność instytucji w terenie, stworzenie zachęty do współpracy,
- odbiurokratyzowanie procedur związanych z korzystaniem ze wsparcia niektórych instytucji.

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji jej zakres jest uniwersalny, co świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców, a ich jakość może być wątpliwa. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo – doradczych, a także zakres oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe potencjalnych beneficjentów do absorpcji środków UE

Czynnikiem determinującym możliwości korzystania ze środków z budżetu UE jest dobrze przygotowana kadra instytucji wdrażających komponenty regionalne programów operacyjnych (RPO woj. podkarpackiego, PO Rozwoju Polski Wschodniej), instytucji pośredniczącej (Urzędu Wojewody Podkarpackiego), a także samorządów terytorialnych jako głównych beneficjentów będących wnioskodawcami oraz realizujących projekty objęte dofinansowaniem ze środków UE. Sprawne wdrażanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Inicjatyw Wspólnotowych, a także innych instrumentów finansowych z budżetu UE wspierających politykę rozwoju regionalnego to konieczność rozbudowy w instytucjach regionu komórek organizacyjnych zajmujących się problematyką rozwoju regionalnego.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe administracji rządowej i samorządowej to zadanie wynikające z zobowiązań negocjacyjnych podjętych w obszarze 21 „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Wszystkie instytucje (szczebla centralnego i regionalnego) wskazane w systemie wdrażania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i w następnym okresie 2007 – 2013 oraz w poszczególnych programach operacyjnych odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów i projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zobligowane zostały do osiągnięcia pełnej zdolności do wypełniania powierzonych im zadań. Sprawne zarządzanie i wykorzystanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁰ przez administrację możliwe będzie poprzez:

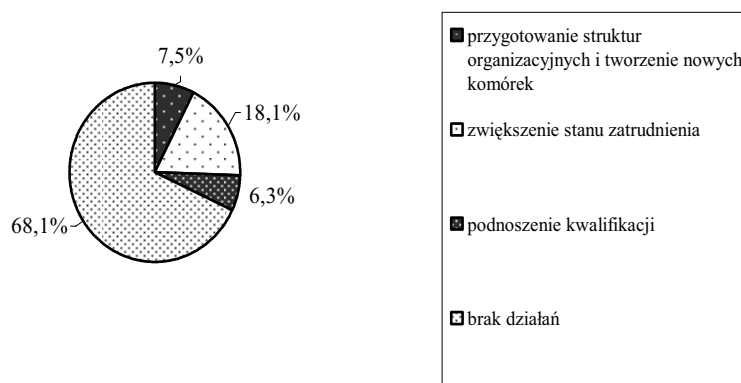
- wdrożenie wewnętrznych struktur organizacyjnych zgodne z zadaniami przypisanymi jednostce w systemie wdrażania funduszy UE (zatwierdzony regulamin wewnętrzny jednostki),
- odpowiedni poziom zatrudnienia w jednostce zapewniający efektywne funkcjonowanie w systemie,
- kadre przeszkoloną w zakresie obsługi funduszy UE,
- wypracowane procedury wewnętrzne funkcjonowania jednostki w systemie wdrażania funduszy UE (instrukcje postępowania – ścieżki audytu, szczegółowy opis poszczególnych stanowisk).

Wyniki badań ankietowych¹¹ wskazywały, iż podstawowym zadaniem mającym na celu sprawną absorpcję środków UE przez beneficjentów z regionu Podkarpacia powinno być wzmocnienie kadrowe służb, w tym przygotowanie merytoryczne pracowników, którzy będą uczestniczyć we wdrażaniu polityki regionalnej i spójności z wykorzystaniem instrumentów finansowych UE (rys.4). Brak umiejętności opracowywania wymaganych procedurami UE, dokumentów dotyczących wnioskowania, a następnie wywiązywania się z warunków umów o dofinansowanie projektów inwestycyjnych to podstawowa bariera w rozdysponowaniu środków z budżetu UE.

¹⁰ Plan działań przygotowania administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków UE przyjęty przez Zespół Przygotowawczy KIE w dniu 19.07.2002 r.

¹¹ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach samorządowych.

RYSUNEK 4. OCENA STANU PRZYGOTOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ SZCZEBŁA PODSTAWOWEGO DO ABSORPCJI ŚRODKÓW UE W WOJ. PODKARPACKIM – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH



Źródło: opracowanie własne w oparciu o wyniki badań ankietowych.

W większości samorządów gmin w woj. podkarpackim nie zatrudniano dodatkowo pracowników w celu przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE wraz z niezbędną dokumentacją. Zwiększenie stanu zatrudnienia dotyczyło 29 samorządów. Zadania w zakresie procedur pozyskiwania środków UE przydzielane były najczęściej do zakresu czynności inspektora ds. inwestycji w Urzędzie, a także przejmowane były przez Zarząd Gminy. Z grupy ankietowanych samorządów, tylko w 24 jednostkach (15% badanych) wnioski o dofinansowanie projektów ze środków UE sporządzane były przez komórki organizacyjne tych samorządów. Najczęściej opracowanie kompletu dokumentów aplikacyjnych zlecane było dla firm specjalizujących się w usługach z tego zakresu (formę taką deklarowało 80 samorządów, tj. 50% badanych).

Słabe przygotowanie administracji samorządów gmin w województwie podkarpackim do wdrażania polityki rozwoju lokalnego w oparciu o środki UE potwierdziła także ekspertyza przeprowadzona przez Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie¹².

Wyniki przeprowadzonej ekspertyzy potwierdziły występowanie następujących podstawowych mechanizmów ograniczających funkcjonowanie administracji samorządowej, tj.:

- brak przygotowania organizacyjnego i merytorycznego pracowników samorządowych do wnioskowania, a następnie realizowania projektów finansowanych ze środków UE,
- nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika,
- uznaniowość decyzji,
- lekceważenie dokumentów i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- brak odpowiedzialności osobistej.

¹² Raport z badań stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków UE w regionie Podkarpacia sporządzony przez WSiIZ, Rzeszów 2006.

Niski poziom sprawności administracji samorządowej wpływa negatywnie na poziom absorpcji środków UE. Głównym wskazaniem zamieszczonym w Raporcie było „Przygotowanie zespołu profesjonalistów, uczestniczących w szkoleniach, seminariach, w zakresie pisania wniosków o dofinansowane projektów, zarządzania projektami, ewaluacji i monitoringu”.

Badania wykazały, że w zakresie szkolenia administracji samorządowej szczebla lokalnego i regionalnego, efektywność i praktyczne zastosowania tych szkoleń nie zawsze odpowiadały aktualnym potrzebom w zakresie przygotowania urzędników do programowania i monitorowania środków UE. W latach 2004-2006 pracownicy samorządów gmin, powiatów uczestniczyli w wielu szkoleniach i seminariach mających na celu przekazanie im wiedzy na temat zasad funkcjonowania europejskich funduszy strukturalnych. Szkolenia te organizowane były przez różne jednostki, najczęściej finansowane z budżetu funduszy strukturalnych - EFS. Istotnym problemem, który stanowi równocześnie barierę rozwoju zasobów ludzkich w regionie Podkarpacia jest brak koordynacji w zakresie organizacji szkoleń. W regionie nie ma żadnego informatora na temat profilu szkoleń, terminów, wykładowców, kosztów, itp. Instytucje prowadzące szkolenia najczęściej finansowane ze środków EFS nie informują o harmonogramie szkoleń. Pracownicy samorządowi wskazywali, że informacje na temat większości szkoleń zamieszczane były na stronach internetowych lub przesyłane były faksem na kilka dni przed ich terminem. Tym samym wiele ofert pozostawało niewykorzystanych. Większość urzędników coraz bardziej sceptycznie podchodzi do udziału w szkoleniach, szczególnie finansowanych ze środków UE. Przeważała opinia, że tematyka oferowanych seminariów i konferencji w coraz mniejszym stopniu nadążała za potrzebami samorządów w zakresie problematyki absorpcji środków UE. Najczęściej pracownicy samorządowi uczestniczyli w szkoleniach z zakresu wykonania budżetu gminy, zamówień publicznych, ochrony środowiska. Nie zdarzyło się, aby gminy z własnej inicjatywy podejmowały organizowanie szkoleń specjalistycznych, których celem byłoby przygotowanie do aplikowania o środki europejskie.

Zdecydowanie wyżej oceniona została¹³ administracja samorządowa i rządowa szczebla wojewódzkiego w regionie Podkarpacia. Pracownicy tych Urzędów uczestniczyli w wielu szkoleniach, seminariach organizowanych przez różne instytucje w kraju i za granicą. Istotną rolę odegrały szkolenia specjalistyczne prowadzone przez urzędy centralne związane głównie z wykorzystaniem środków w ramach programów operacyjnych oraz szkolenia podstawowe obejmujące zakres wiedzy ogólnej o Unii Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wprowadzał nowe formy szkoleniowe w oparciu o multimedialne metody z wykorzystaniem Internetu i płyt CD. Przedsięwzięcia szkoleniowe dla administracji regionalnej związane z przygotowaniem naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej prowadzone były przez UKIE oraz ministerstwa i urzędy centralne ogrywające wiodącą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu programów operacyjnych, w ramach których realizowane były projekty infrastrukturalne. Nie budziła zastrzeżeń organizacja pracy Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach ZPORR oraz aktualnie RPO dla województwa podkarpackiego, a także Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialnego za wdrażanie środków UE w regionie.

¹³ Wyniki badań Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2006.

W instytucjach tych dostosowana została struktura organizacyjna i kadrowa do zasad polityki regionalnej UE wdrażanych w regionie Podkarpacia. Działania informacyjno-edukacyjne to kompetencje i zadanie administracji rządowej, ale równie istotny czynnik ograniczający możliwości absorpcyjne regionu.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową oraz z instytucjami wspierającymi politykę rozwoju regionu

Do istotnych zadań regionalnej administracji rządowej i samorządowej związanych z funkcjonowaniem we Wspólnocie należy stałe informowanie o możliwościach i sposobie wykorzystania szans wynikających z członkostwa, głównie w zakresie wsparcia instrumentami finansowymi z budżetu Wspólnoty. Zakres działań informacyjnych powinien być ściśle powiązany z zadaniami edukacyjnymi. Zadania te administracja rządowa i samorządowa szczebla regionalnego powinna realizować we współpracy z sektorem badawczo-rozwojowym, z przedsiębiorcami, a także z instytucjami wspierającymi politykę rozwoju regionu. Do najważniejszych partnerów samorządów, z punktu widzenia realizacji celów polityki regionalnej należy wymienić:

- ośrodki, instytuty naukowe i badawcze, które w sposób szczególny zajmują się problematyką programowania, finansowania rozwoju regionu. Wyniki przeprowadzanych przez nie badań i analiz są szczególnie istotne dla regionów, ponieważ wskazują nie tylko na podstawy teoretyczne ich rozwoju, ale także na praktyczne zastosowanie w zakresie wykorzystania funduszy UE,
- media, jako najważniejszy element kształtowania opinii publicznej, sieci i ośrodki informacyjne, zarówno te o charakterze ogólnym, jak i specjalistyczne,
- samorządy i związki komunalne, organizacje pozarządowe, agencje rządowe, szczególnie te odpowiedzialne za programy wspólnotowe.

Współpraca administracji samorządowej i rządowej z partnerami społecznymi w zakresie wykorzystania środków UE to także istotny czynnik poprawiający możliwości absorpcyjne regionu. Potwierdzają to także prace T. Kudłacza dotyczące innych regionów¹⁴. Do zadań administracji odpowiedzialnej za politykę regionalną należy m.in. kontynuowanie i pogłębianie współpracy z partnerami społecznymi umożliwiającej pełne i właściwie zagospodarowanie potencjału organizacyjnego i merytorycznego regionu w celu wykorzystania planowanej alokacji środków UE. Współpraca ta powinna mieć charakter:

- organizacyjny poprzez np. udział ekspertów rządowych w przedsięwzięciach partnerów lub organizację spotkań czy paneli dyskusyjnych umożliwiających nawiązanie współpracy i wymianę doświadczeń przez partnerów,
- merytoryczny poprzez np. publikację i dystrybucję materiałów informacyjnych, także w postaci multimedialnej oraz prowadzenie serwisów internetowych,
- finansowy poprzez dotacje na realizację projektów o charakterze informacyjnym i edukacyjnym udzielane w formie dotacji bezpośrednich lub konkursowych.

¹⁴ Kudłacz T.: Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa 2002, s.324.

Istotnym zadaniem administracji odpowiedzialnej za rozwój regionu pozostaje współpraca z mediami regionalnymi i lokalnymi w zakresie promowania programów operacyjnych Unii Europejskiej wdrażanych w kraju i w regionie. Zaangażowanie dziennikarzy regionalnych i lokalnych wspomaga propagowanie efektów, rozwiązań i szkoleń w zakresie możliwości korzystania z programów UE. W regionie Podkarpacia wydawanych jest kilkanaście tytułów prasowych, działają regionalne stacje radiowe i telewizyjne, dlatego też zaktywizowanie tego środowiska wpłynie korzystnie na udostępnienie informacji dotyczących środków UE dla wszystkich odbiorców. Aktywność tych środowisk mogłaby posłużyć jako załączek do stworzenia Lokalnego Forum Debaty i Wymiany Informacji, skupiającego osoby i instytucje chcące zaangażować się w działanie na rzecz absorpcji środków UE, a tym samym rozwoju gospodarczego Podkarpacia.

Zadaniem administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego jest budowanie współpracy z samorządami lokalnymi (gminami, powiatami) w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych mających na celu pełną absorpcję środków UE.

Samorzady terytorialne, z uwagi na funkcję, jaką pełnią w społeczeństwach lokalnych, są niezastąpionymi beneficjentami w zakresie wykorzystania środków UE i kreowania polityki rozwoju lokalnego. Zadaniem administracji wojewódzkiej powinna być współpraca w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych na rzecz istniejących związków komunalnych oraz wskazywania korzyści zrzeszania się jednostek samorządowych gmin w związkach komunalnych mających większe szanse na realizację zadań inwestycyjnych w środowisku lokalnym. Współpraca z samorządami lokalnymi i powiatowymi powinna zmierzać w kierunku: organizacji szkoleń i warsztatów z zakresu wykorzystania i zarządzania funduszami unijnymi, opracowania i dystrybucji materiałów multimedialnych, a szczególnie poradników i instrukcji wypełniania formularzy i opracowywania projektów, prowadzenia serwisu o programach UE. Działania te powinny nie tylko przygotować pracowników samorządów do samodzielnego zarządzania funduszami, ale także wspomagać ich własne działania skierowane do przedsiębiorców, osób bezrobotnych, rolników, organizacji pozarządowych i in., związane z pozyskiwaniem dodatkowych środków z różnych źródeł, a głównie z wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

Budowanie współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych w celu wykorzystania środków UE to zadanie zapisane w „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007 - 2020”. Organizacje pozarządowe pełnią ważną funkcję w prowadzeniu działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki regionalnej UE.

Współpraca administracji z agencjami rządowymi w zakresie działań informacyjnych i edukacyjnych to kolejny warunek pełnego zagospodarowania środków UE. Agencje rządowe nadzorowane przez poszczególne ministerstwa, odgrywają ważną rolę w zarządzaniu środkami UE. Ich rola jest tym bardziej znacząca, że jako wyspecjalizowane jednostki administracyjne, najczęściej to one prowadzą działania skierowane do poszczególnych grup społecznych, czy zawodowych oraz odpowiadają za zarządzanie środkami finansowymi programów wspólnotowych. Zadaniem administracji jest koordynacja w regionie działań poszczególnych agencji w zakresie problematyki dotyczącej środków UE i zasad polityki regionalnej. Działania takie prowadzą

w regionie: Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Agencji Rozwoju Turystyki, Energii Odnawialnej, a także wiele innych. Istotnym warunkiem celowego i efektywnego wykorzystania środków UE w regionie jest opracowanie systemu monitorowania i kontroli realizacji programów UE.

Skuteczność polityki lokalnej i regionalnej to szansa na uzyskanie efektów zakładanych w programach rozwoju Podkarpacia, głównie w oparciu o środki z budżetu UE. Pełna absorpcja środków UE możliwa jest tylko poprzez stworzenie „kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym” będącego zadaniem administracji rządowej i samorządowej w woj. podkarpackim. Podstawową zasadą, na której musi opierać się system jest zasada partnerstwa. Partnerstwo określa, jakie instytucje na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym są odpowiedzialne za programowanie, wdrażanie i monitorowanie oraz za poszczególne działania finansowane ze środków UE. System partnerstwa na szczeblu regionu to współpraca następujących podmiotów: Zarząd Województwa Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki, Komitet Sterujący i Komitet Monitorujący oraz uprawnione do korzystania ze środków UE podmioty. Zarząd Województwa realizuje działania operacyjne związane z zarządzaniem, wdrażaniem i monitoringiem Programu Wojewódzkiego, a nie monitoruje systemowo całego wykorzystania środków UE w regionie. Na podstawie informacji otrzymanych od beneficjentów środków UE sporządza zbiorcze okresowe informacje dotyczące wykonanych zadań w ramach Programu Wojewódzkiego i kontraktu wojewódzkiego. Wojewoda natomiast w oparciu o przygotowaną przez Zarząd Województwa informację zbiorczą sporządza roczny raport o stanie realizacji kontraktu wojewódzkiego, a po zakończeniu okresu wydatkowania środków określonych w Programie Wsparcia – raport końcowy. Opracowania przekazywane są następnie do zatwierdzenia Wojewódzkiemu Komitetowi Monitorującemu utworzonemu w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wdrażania kontraktu wojewódzkiego¹⁵.

Istotne zadania w „kompleksowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym” przypisane zostały do instytucji otoczenia biznesu, tj. regionalnych i lokalnych agencji rządowych oraz innych instytucji wspierających rozwój społeczno-gospodarczy.

Literatura

1. Bury P.: Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych. Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu. Wrocław 2004.
2. Dołęgowski T.: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej, Monografie i Opracowania nr 505, Wyd. SGH, Warszawa 2002.
3. Gawlikowska-Hueckel K.: Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. UG Gdańsk 2003.
4. Golik D.: Znaczenie rozwoju lokalnego oraz przedsiębiorczości w polityce rozwoju regionalnego. W: Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy.
5. Red. J. Targalska. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
6. Gorzelak G.: Polska Wschodnia – perspektywy rozwoju. W: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Red. J. Szlachta. Biuletyn KPZK PAN, 191/2004, Warszawa 2004.

¹⁵ Podręcznik wdrażania ZPORR w woj. podkarpackim. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Rzeszów 2006.

7. Kosiedowski W., Potoczek A.: Strategia rozwoju jako instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych. W: Strategia i polityka rozwoju regionalnego. Red. W. Kosiedowski, Wszechnica Mazurska, Olecko 2003.
8. Klasik A.: Strategia konkurencyjna regionu. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.
9. Kudłacz T.: Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa 2002.
10. Patrzalek L.: Finanse samorządu terytorialnego. Wyd. AE we Wrocławiu. Wrocław 2004.
11. Patrzalek L.: Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2006.
12. Zalewski A.: Ekonomika rozwoju lokalnego. W: Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Monografie i opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.

Summary

The analysis of the empirical material and the results of survey research revealed that the significant factor determining development of the region of Podkarpacie is a well organised and mutually cooperating institutional system as well as organisational and personnel preparation of the managing authorities distributing resources from the UE budget. The condition of efficient absorption of UE resources by beneficiaries from the region of Podkarpacie shall be connected with strengthening the personnel, including factual their preparation of the employees which will participate in implementing the regional and cohesion policies within the use of UE financial instruments. The most important task to be implemented by regional and local government authorities in the province of podkarpackie in the period of 2007-2013 and connected with functioning of this region within European Community structures is to achieve the institutional effectiveness by all administrative units and the institutions supporting development of the region. Creating the system of organisational structures, an increase in employment, preparing the procedures of implementing structural instruments by all institutions engaged in adopting the UE structural policy in the region. The empirical material reveals that in the province of podkarpackie there is a great number and diversity of the institutions supporting development of the region, the scope of their services is broad. They gather various categories of services, mostly regardless of the institution's name their scope of operation is universal what is proved by the services adjusted to the needs of the recipients and their services may be questionable. The survey research proved it i.e. prospective recipients assessed at a low level the quality of training and consulting services as well as the scope of the offer directed to the recipients considering the policy of regional development.

Informacje o autorze

dr inż. Alina Walenia
Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii
Katedra Polityki Gospodarczej
ul. M. Źwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów
e-mail: alinawalenia@poczta.onet.pl