

Krzysztof Świeszczak, Marika Ziemia***

PROGRAM OPERACYJNY „POMOC TECHNICZNA” JAKO ISTOTNE WSPARCIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W LATACH 2007–2013

1. WSTĘP

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. było równoznaczne z problemem absorpcji pomocy strukturalnej w niepełnym okresie programowania, który standardowo obejmuje 7 lat. Sytuacja ta z jednej strony zrodziła obawy dotyczące sposobu i stopnia wykorzystania wsparcia finansowanego ze środków unijnych, z drugiej zaś stanowiła ogromną szansę na zdobycie cennych doświadczeń przed następnym okresem programowania, tym razem w latach 2007–2013. Należy podkreślić, iż z punktu widzenia alokacji środków unijnych obecna perspektywa finansowa oznacza ogromne możliwości dla Polski, przy czym ich ewentualne wykorzystanie w znacznym stopniu zależeć będzie od skuteczności administracji publicznej.

Pomijając zasadę $n + 2$, pozwalającą wykorzystać przez 2 lata po zakończeniu okresu programowania środki przyznane w ramach poprzedniej perspektywy finansowej, należy zauważyć, iż cykle 7-letnie w przypadku budżetu unijnego są równoznaczne z wprowadzaniem wielu zmian zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i w poszczególnych krajach lub regionach. Jedynie dobrze przygotowane instytucje wspierające realizację polityk w państwach UE są gwarantem skutecznego oraz efektywnego wykorzystania udostępnionych funduszy. Z tej perspektywy kluczową rolę w Polsce, w latach 2007–2013 odgrywa Program operacyjny „Pomoc Techniczna” (PO PT), którego zadania koncentrują się wokół wspierania wszelkich działań zmierzających do usprawniania procesów związanych z osiągnięciem założonych na obecny okres programowania celów.

Fundamentalne znaczenie ma poprawa skuteczności oraz efektywności jednostek administracji bezpośrednio i pośrednio dedykowanych do szeroko rozumianej obsługi funduszy strukturalnych. W tym kontekście niezwykle istotne

* Mgr, asystent, Zakład Finansów i Rachunkowości Banków, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW nr 3/5, 90-255 Łódź.

** Mgr, asystent, Zakład Finansów i Rachunkowości Banków, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW nr 3/5, 90-255 Łódź.

jest permanentne podnoszenie kwalifikacji pracowników tych instytucji, którzy w ramach swoich obowiązków oprócz obecnego okresu programowania muszą dostrzegać szanse i zagrożenia wynikające z możliwych zmian w przyszłości.

Celem publikacji jest przedstawienie znaczenia Programu operacyjnego „Pomoc Techniczna” w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 oraz prezentacja oceny szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy instytucji zarządzającej PO PT w latach 2010–2011.

2. NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA

Z perspektywy alokacji środków unijnych w Polsce w latach 2007–2013 fundamentalne znaczenie mają *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*... Dokument ten określa kierunki wsparcia, które zostały zidentyfikowane na podstawie analizy zarówno wytycznych Unii Europejskiej, jak i uwarunkowań społeczno-gospodarczych Polski (*Narodowe Strategiczne...*, 2007, s. 4). W ten sposób wyodrębniono obszary wymagające dofinansowania ze środków finansowych pochodzących z budżetu UE.

Celem strategicznym „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia” jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (*System ewaluacji...*, 2007, s. 3). Z tak określonego celu strategicznego wynikają następujące cele horyzontalne (K u d e ł k o, 2011, s. 120):

- 1) poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- 2) poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- 3) budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- 4) podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- 5) wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- 6) wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Zarówno cel strategiczny, jak i wynikające z niego cele horyzontalne są realizowane za pomocą programów operacyjnych (PO) oraz regionalnych programów operacyjnych. W ramach pierwszych z wymienionych wyróżnia się (B ą k, P i o t r o w s k a, C h m i e l e w s k i, 2008, s. 53):

- PO „Infrastruktura i Środowisko” – alokacja na poziomie 27,8 mld EUR,
- PO „Kapitał Ludzki” – 9,7 mld EUR,

- PO „Innowacyjna Gospodarka” – 8,3 mld EUR,
- PO „Rozwój Polski Wschodniej” – 2,3 mld EUR,
- PO „Europejskiej Współpracy Terytorialnej” – 0,7 mld EUR,
- PO „Pomoc Techniczna” – 0,5 mld EUR.

Wymienione programy operacyjne stanowią podstawowe instrumenty realizacji polityki spójności. W okresie programowania na lata 2007–2013 funkcjonują również jeszcze dwa PO:

- PO „Rozwój Obszarów Wiejskich” (R o w i ń s k i, 2009, s. 57),
- PO „Zrównoważony Rozwój Sektorów Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich” (K a m i ń s k a, 2010, s. 56).

Wymienione PO realizowane są w ramach odpowiednio wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej, zaś środki pochodzące z budżetu unijnego przeznaczone na ich realizację stanowią 13,27 mld EUR, przy czym Europejski Fundusz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich dysponuje kwotą 13,2 mld EUR, natomiast Europejski Fundusz Rybacki środkami w wysokości 0,07 mld EUR (M u s i a ł k o w s k a, S a p a ł a, 2010, s. 317–318).

Do realizacji celu strategicznego oraz celów horyzontalnych przyczyniają się również regionalne programy operacyjne (RPO), za wdrażanie których odpowiadają poszczególne województwa. Na ich realizację przeznaczono 16,6 mld EUR (B i e ń, 2011, s. 292), aczkolwiek występują istotne różnice w wielkości środków udostępnionych 16 województwom w Polsce.

3. PROGRAM OPERACYJNY „POMOC TECHNICZNA”

Program operacyjny „Pomoc Techniczna” koncentruje swoje działania wokół wspierania procesu realizacji „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia” (NSRO). Wynika to przede wszystkim z celu głównego, którym jest zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO w okresie programowania przypadającym na lata 2007–2013 (*Program Operacyjny...*, 2011, s. 25). Podobnie jak w przypadku innych programów operacyjnych, także PO PT, oprócz celu głównego, zawiera również cele szczegółowe, które zostały sformułowane w następujący sposób (Z i ę t a r a, 2008, s. 7):

- 1) zapewnienie sprawnego przebiegu realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji instrumentów strukturalnych,
- 2) skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

Pierwszy cel szczegółowy PO PT jest istotny z perspektywy dotychczasowych doświadczeń zarówno innych państw UE, jak i Polski w latach 2004–2006. Wspólnym dla nich elementem są często pojawiające się problemy z terminowym wykorzystaniem środków finansowych z budżetu unijnego dedykowanych

w ramach dostępnych alokacji. Do takiego stanu rzecz przyczyniać się mogą trudności powstające na etapie oceny i selekcji projektów objętych wsparciem, a także dokonywania płatności na rzecz beneficjentów.

Oprócz już wymienionych kluczowe są również działania związane z monitorowaniem, nadzorowaniem oraz oceną udzielonego dofinansowania. Prawidłowo funkcjonujący system kontroli jest gwarantem poprawnego i celowego wykorzystania środków pochodzących z budżetu unijnego w bieżącym okresie programowania oraz przyszłych perspektywach.

W przypadku drugiego celu szczegółowego PO „Pomoc Techniczna” podejmowane są działania skierowane do obecnych oraz potencjalnych beneficjentów funduszy strukturalnych oraz szerzej do społeczeństwa, które dzięki podejmowanym akcjom promocyjnym ma zdobyć określoną wiedzę na temat możliwości uzyskania wsparcia z budżetu unijnego.

Pierwszy cel szczegółowy realizowany jest poprzez wsparcie działań w ramach następujących osi priorytetowych:

- 1) zasoby ludzkie,
- 2) informatyczna realizacja NSRO,
- 3) realizacja operacji funduszy strukturalnych,

drugi cel szczegółowy jest natomiast realizowany dzięki działaniom podejmowanym w ramach

- 4) komunikacji i promocji (*Program Operacyjny...*, 2011, s. 25–26).

4. PODNOSZENIE KWALIFIKACJI PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI DZIĘKI REALIZACJI PO „POMOC TECHNICZNA”

Jednym z efektów realizacji PO „Pomoc Techniczna” są przeprowadzone szkolenia, warsztaty, treningi, seminaria, wizyty studyjne oraz inne formy kształcenia, w których uczestniczą pracownicy instytucji objętych wsparciem PO PT w latach 2007–2013. Wśród beneficjentów wymienia się m.in. pracowników następujących jednostek (*Program Operacyjny...*, 2011, s. 28–29):

- instytucja koordynująca NSRO,
- instytucja strategiczna,
- instytucja zarządzająca Programem operacyjnym „Pomoc Techniczna”,
- krajowa jednostka oceny,
- instytucja koordynująca RPO,
- jednostki odpowiedzialnej za otrzymywanie i przekazywanie płatności,
- Urząd Zamówień Publicznych,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W 2011 r. przeprowadzono 1288 wspomnianych szkoleń oraz innych form kształcenia pracowników instytucji objętych wsparciem PO PT w latach 2007–2013.

Jest to wynik lepszy od uzyskanego w 2010 r. o 45% (wskaźnik ten wyniósł wówczas 885). Do końca 2011 r. w ramach wsparcia z PO „Pomoc Techniczna” przeprowadzono 5155 szkoleń oraz innych form kształcenia pracowników, czego konsekwencją jest 57% udział w realizacji wskaźnika, który dla okresu programowania 2007–2013 docelowo został określony na poziomie 9100.

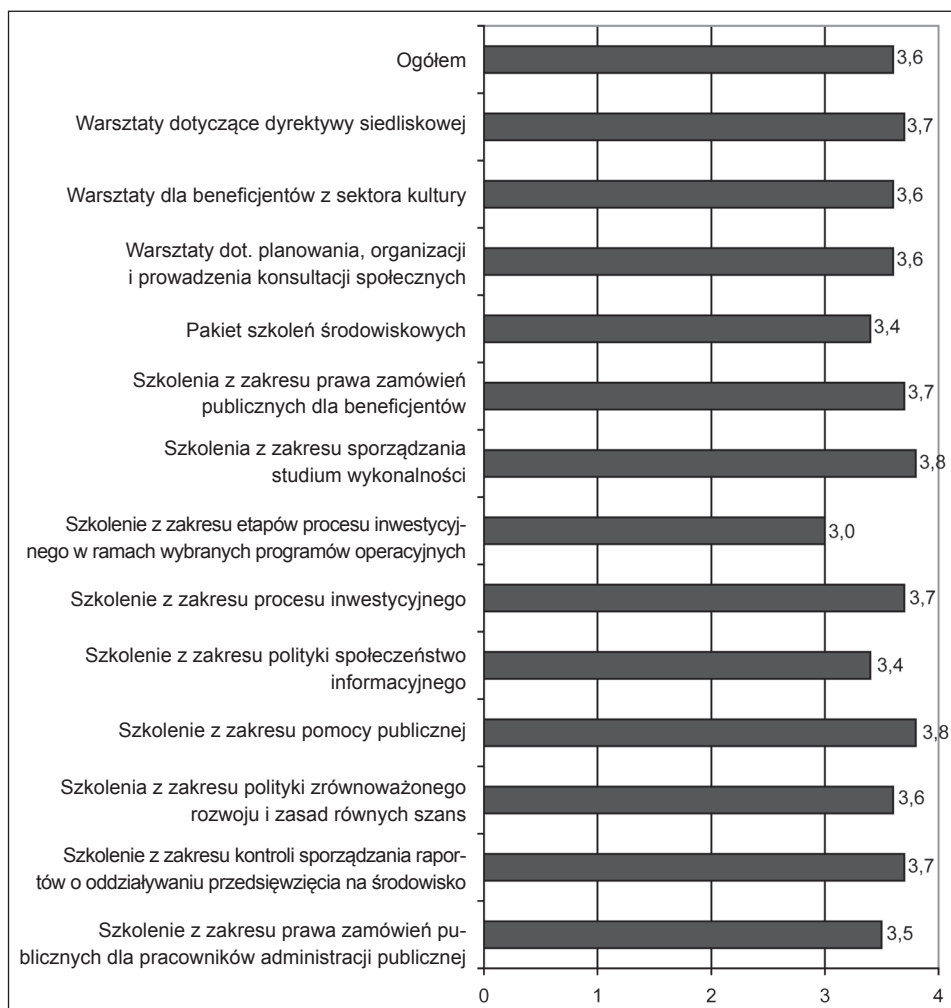
W związku z powyższym zachodzi pewna obawa, iż nie dojdzie do pełnej realizacji wskaźnika liczby szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których uczestniczą pracownicy instytucji objętych wsparciem PO PT w latach 2007–2013 (*Ocena stanu...*, 2012, s. 12–13).

Jak zauważono, jednym z beneficjentów PO „Pomoc Techniczna” w latach 2007–2013 jest instytucja zarządzająca (IZ) Programem operacyjnym „Pomoc Techniczna”. Jej obowiązki pełni jednostka organizacyjna w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którą jest Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej (*Program Operacyjny...*, 2011, s. 50). Instytucja ta jest odpowiedzialna za przygotowanie systemu realizacji, tzn. całokształt zasad oraz procedur, które regulują realizację zadań w ramach poszczególnych osi priorytetowych PO PT.

Biorąc pod uwagę fundamentalne znaczenie IZ dla realizacji PO „Pomoc Techniczna”, należy zauważyć, iż kompetencje jej pracowników w istotnym stopniu wpływają na sprawność i efektywność procesów towarzyszącym osiągnięciu celu strategicznego „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia”. Tym samym zachodzi potrzeba podnoszenia kwalifikacji pracowników instytucji zarządzającej programem, a jednym ze sposobów osiągnięcia takiego progresu jest przeprowadzanie szkoleń, w których uczestniczą osoby zatrudnione w Departamencie Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej.

Zasadność uczestnictwa w szkoleniach dostrzegają również sami pracownicy instytucji zarządzającej Programu operacyjnego „Pomoc Techniczna”, którzy ocenili bardzo wysoko ich wartość merytoryczną. W trakcie badania, którego jednym z wyników jest wspomniana ocena, przeprowadzono 400 wywiadów z przedstawicielami instytucji zarządzającej PO PT, którzy w latach 2010–2011 brali udział w szkoleniach. Ocenę poszczególnych bloków tematycznych przedstawiono na rys. 1.

Dla oceny ogólnej jakości szkoleń pod względem merytorycznym wykorzystano 4-stopniową skalę, gdzie 1 oznaczało „bardzo źle”, 2 – „źle”, 3 – „dobrze”, a 4 – „bardzo dobrze”. Jak można zauważyć na rys. 1, najgorzej ocenione zostały szkolenia z zakresu etapów procesu inwestycyjnego w ramach wybranych programów operacyjnych (co czwarty respondent dokonał negatywnej oceny), natomiast najlepiej szkolenia dotyczące sporządzania studium wykonalności oraz z zakresu pomocy publicznej (w obu przypadkach ocena 3,8) (*Badanie opinii...*, 2012, s. 9).



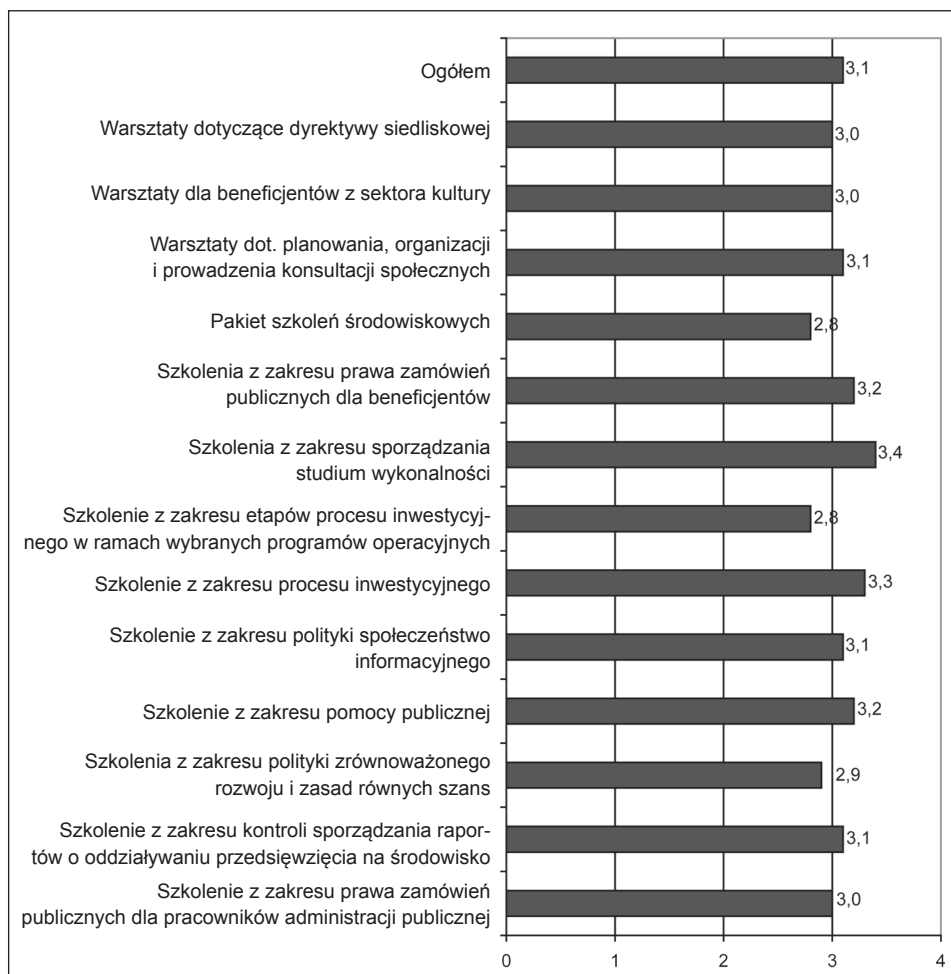
Rys. 1. Ogólna ocena jakości szkolenia pod względem merytorycznym (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Badanie opinii...*, 2012, s. 9.

Wysokie oceny ogólnej jakości szkoleń pod względem merytorycznym mają swoje odzwierciedlenie w stopniu spełnienia oczekiwań uczestników, który w podziale na poszczególne rodzaje szkoleń przedstawiony jest na rys. 2.

Zgodnie z raportem „Badanie opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010–2011” zleconym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, blisko 90% ankietowanych stwierdziło, iż odbyte szkolenia w dużym stopniu spełniły ich oczekiwania. Należy przy tym podkreślić, iż perspektywy spełnionych oczekiwań najlepsze oceny uzyskały szkolenia z zakresu sporządzania studium wykonalności (wynik 3,4), natomiast najniższe pakiet

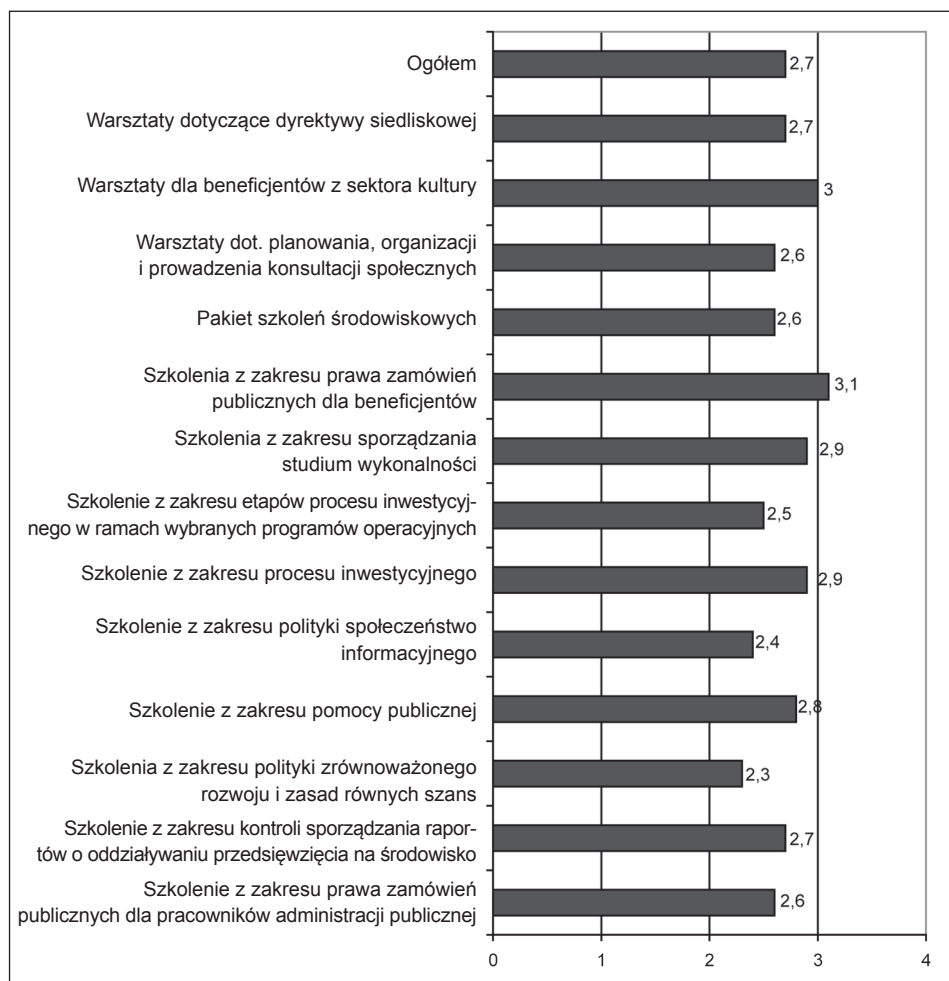
szkoleń środowiskowych oraz szkolenia z zakresu etapów procesu inwestycyjnego w ramach wybranych programów operacyjnych (w obu przypadkach ocena wyniosła 2,8) (*Badanie opinii...*, 2012, s. 28).



Rys. 2. Stopień spełnienia oczekiwań uczestników (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Badanie opinii...*, 2012, s. 28.

Spełnienie oczekiwań uczestników szkoleń może przynieść istotne korzyści zarówno dla samych pracowników, jak i instytucji zarządzającej Programem operacyjnym „Pomoc Techniczna”. W większości przypadków przydatność szkolenia determinować może sprawność i efektywność procesów towarzyszącym osiągnięciu celu strategicznego „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia”. Stopień wykorzystania zdobytej wiedzy w praktyce przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Wykorzystywanie zdobytej wiedzy w pracy (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Badanie opinii...*, 2012, s. 29.

Jak można zauważyć na rys. 3, z punktu widzenia możliwości wykorzystania zdobytej wiedzy w praktyce najlepiej została oceniona przydatność szkoleń z zakresu prawa zamówień publicznych dla beneficjentów (wynik: 3,1), natomiast najgorzej użyteczność szkoleń dotyczących zrównoważonego rozwoju i zasad równych szans (ocena: 2,3) (*Badanie opinii...*, 2012, s. 29).

W kontekście podsumowania oceny szkoleń przeprowadzonych w latach 2010–2011 dla pracowników instytucji zarządzającej PO PT należy podkreślić, iż 95% ankietowanych jest zainteresowana udziałem w kolejnych szkoleniach (*Badanie opinii...*, 2012, s. 34).

5. PODSUMOWANIE

Z perspektywy alokacji środków przeznaczonych na realizację PO PT można odnieść wrażenie, iż ten instrument realizacji polityki spójności należy do rzadkości. Należy przy tym zauważyć, iż w kontekście wszystkich przedsięwzięć wdrażanych w Polsce w okresie programowania w latach 2007–2013 efekty projektów wywodzących się z PO PT są bardzo często niedostrzegane przez społeczeństwo. Wynika to ze specyfiki Programu operacyjnego „Pomoc Techniczna” – w jego ramach dofinansowywane jest wsparcie instytucji odpowiedzialnych za realizację NSRO, tym samym działań, które najczęściej nie należą do medialnych. Należy również zauważyć, iż mają one fundamentalne znaczenie z punktu widzenia sukcesów większości przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Podnoszenie kwalifikacji pracowników instytucji odpowiedzialnych za realizację NSRO stanowi przykład dalekowzrocznej polityki mającej na celu poprawę skuteczności i efektywności realizowanych programów operacyjnych. Jest to szczególnie istotne zarówno z perspektywy obecnego okresu programowania, jak i z punktu widzenia kolejnych, w których trakcie nastąpić może wiele zmian wynikających np. z odmiennej konstrukcji budżetu unijnego. Przeprowadzanie różnego rodzaju szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których uczestniczą pracownicy instytucji objętych wsparciem Programu operacyjnego „Pomoc Techniczna” w latach 2007–2013, pozwala zakładać, iż w przyszłości, nawet pomimo zmian o charakterze np. proceduralnym, wiele z trudności, które obecnie negatywnie wpływają na stopień wykorzystania środków unijnych, zostanie wyeliminowanych.

BIBLIOGRAFIA

- Badanie opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010–2011* (2012), GfK Polonia, Warszawa.
- Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R. (2008), *Bilans otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Perspektywa regionalna*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bień E. (2011), *Skuteczność wykorzystania środków unijnych (RPO) na działania ekologiczne w poszczególnych województwach*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska”, vol. 14, nr 3, s. 292.
- Kamińska A. (2010), *Programy pomocowe Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju i konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, „Barometr Regionalny”, vol. 20, nr 2, s. 56.
- Kudełko J. (2011), *Programowane kierunki polityki spójności w Polsce na lata 2007–2013*, [w:] J. Kudełko, A. Prusek, K. Zieliński (red.), *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 120.
- Musiakowska I., Sapała M. (2010), *Procedury pozyskiwania środków pomocowych Unii Europejskiej*, [w:] E. Małuszynska (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 317–318.

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* (2007), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013 w 2011 r. Raport końcowy* (2012), Konsorcjum EGO oraz Proewał Ewaluacja i Doradztwo, Warszawa.
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- R o w i ń s k i J. (2009), *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* [„PROW 2007–2013”], „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie”, vol. 50, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 1, s. 57.
- System ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013* (2007), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Z i ę t a r a M. (2008), *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Krzysztof Świeszczak, Marika Ziemia

“TECHNICAL ASSISTANCE” OPERATIONAL PROGRAMME AS A SIGNIFICANT SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN 2007–2013

EU funds, which are available in Poland in the current programming period, create a huge opportunity to develop properly in every area of life, but their use will depend largely on the efficiency of public administration. Therefore, “Technical Assistance” Operational Programme plays an important role in the context of public administration support. Improving the qualifications of employees of institutions that support all processes related to EU funds is important both from the point of view of the current programming period and future.