

# Zarządzanie Regionalnym Programem Operacyjnym a ryzyko walutowe

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 4(98)/2024

© Autorzy 2024



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499549806

Wojciech Pietrowski

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Katedra Ekonomii i Finansów,  
ul. Uniwersytecka 15, 25-406 Kielce, Polska,  
e-mail: wojciech.pietrowski@ujk.edu.pl (autor korespondencyjny)  
ORCID 0000-0002-5362-3768

Ewa Kraska

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Katedra Ekonomii i Finansów, ul. Uniwersytecka 15,  
25-406 Kielce, Polska, e-mail: ekraska@ujk.edu.pl, ORCID 0000-0003-0399-8825

## Abstrakt

Artykuł porusza kwestie związane z procesem planowania, wdrażania i rozliczania programów regionalnych ze środków europejskich. Wartość alokacji jest kilkakrotnie przeliczana z euro na złotego i odwrotnie, co oznacza, że na wyczerpanie się puli środków w ramach programu istotny wpływ ma zmienność kursu walutowego. W związku z tym sprawdzono, jakiego rodzaju działania są podejmowane przez instytucje zarządzające (IZ) w celu maksymalnego wykorzystania środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020. Celem artykułu była identyfikacja działań instytucji zarządzających programami regionalnymi w aspekcie zmian alokacji środków europejskich determinowanych kursem walutowym. Aby tego dokonać, przeprowadzono badania ankietowe wśród 16 IZ w Polsce. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że wszystkie IZ zauważyły ryzyko niepełnego wykorzystania alokacji, w związku z czym podejmowały różnego rodzaju działania służące pełnej kontraktacji środków.

## Słowa kluczowe

instytucje zarządzające, ryzyko walutowe, zarządzanie w sektorze publicznym

## Managing the Regional Operational Programme and Currency Risk

### Abstract

The article discusses issues related to the planning, implementation, and settlement of regional programmes funded by European funds. The value of allocations is converted multiple times from euro to Polish zloty and vice versa, meaning that exchange rate variability significantly impacts the depletion of funds within the programme. Therefore, the article examines the actions taken by Managing Authorities (MAs) to maximise the use of European funds in the 2014–2020 financial perspective. The aim of the article was to identify the activities of the Managing Authorities of regional programmes in the aspect of changes in the allocation of European funds determined by the exchange rate. To achieve this goal, a survey was conducted among 16 MAs in Poland. The research results indicate that all MAs have recognised the risk of not fully utilising allocations, and, as a result, they have undertaken various actions aimed at full contracting of funds.

### Keywords

managing institutions, currency risk, management in the public sector

## Wprowadzenie

W procesie planowania, wdrażania i rozliczania programów regionalnych współfinansowanych ze środków europejskich mamy do czynienia z przeliczaniem ich wartości najpierw z waluty euro na złoty, a następnie w drugą stronę, ze złotego na euro. Przeliczenia odbywają się według różnych kursów, w wyniku czego przeliczane wartości nie są tożsame. Zakontraktowanie dostępnej alokacji, czyli podpisanie umów na realizację projektów w ramach programów, przeliczonej po określonym kursie, nie daje gwarancji, że w przyszłości, przy przedkładaniu zatwierdzonych wydatków kwalifikowalnych, zostanie wyczerpana całość środków europejskich wskazanych w programie.

W okresie badawczym 2014–2023 występowała duża zmienność kursu euro, czego rezultatem mógł być wzrost wartości alokacji środków europejskich o kilkadziesiąt milionów złotych lub jej zmniejszenie.

Aby zapewnić pełne wykorzystanie dostępnych środków, instytucje zarządzające (IZ) powinny stale monitorować zmiany kursu euro–złoty, a co za tym idzie – poziom dostępnej alokacji.

Celem artykułu jest identyfikacja działań instytucji zarządzających programami regionalnymi w aspekcie zmian alokacji środków europejskich determinowanych kursem walutowym. Szukano odpowiedzi na pytanie, czy instytucje zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO) podejmują działania w celu maksymalizacji wykorzystania środków europejskich. W pracy przedstawione zostały wyniki badania przeprowadzonego wśród wszystkich 16 instytucji zarządzających programami regionalnymi. Badanie ankietowe dotyczyło ich aktywności w zakresie reagowania na zmiany kursu walutowego. Nie bez znaczenia dla otrzymanych wyników badania był czas jego realizacji w październiku 2023 r., czyli trzy miesiące przed końcową datą kwalifikowalności wydatków dla perspektywy 2014–2020. Artykuł zawiera również analizę wpływu zmienności kursu walutowego na poziom alokacji na poszczególne programy regionalne dla wybranych momentów czasowych. Ta część pracy została oparta na danych pierwotnych obejmujących średniomiesięczne kursy Europejskiego Banku Centralnego złoty–euro, które stanowiły dane wyjściowe do obliczenia kursów średniorocznych oraz określenia wybranych momentów czasowych. Przedstawiono przeliczenia wartości alokacji na poszczególne programy regionalne dla pierwszego i ostatniego miesiąca badanego okresu oraz miesiąca z najniższą i najwyższą wartością kursu w tym okresie.

## Zarządzanie przez podmioty sektora publicznego

Sektor publiczny funkcjonuje w ściśle określonej przestrzeni, w której wchodzi w różnego rodzaju interakcje, jednocześnie oddziałując na nią i tym samym będąc podmiotem oddziaływań zmian zachodzących w jego otoczeniu. Zarządzanie w sektorze publicznym polega na zdolności do realizacji strategii i osiągania założonych celów ukierunkowanych na kreowanie wartości publicznych. Można zatem stwierdzić, że prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej będzie zależało od zastosowania właściwego podejścia do zarządzania. Współcześnie bardzo znane jest podejście nawiązujące do procesu racjonalnego wykorzystania dostępnych środków do realizacji wyznaczonych zadań. Koncepcja ta, nazwana *new public management* (NPM), inaczej menedżeryzmem, stanowi nowy sposób zarządzania dostępnymi zasobami w sektorze publicznym (Bosiacki i in., 2010). Kładzie ona nacisk na: racjonalność wykorzystania dostępnych środków, ich wydajność i efektywność zarządzania finansami publicznymi (Urbaniec i in., 2009), korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Jednocześnie stanowi próbę zbliżenia funkcjonowania administracji publicznej do gospodarki rynkowej przez zastosowanie mechanizmów i reguł rynkowych w jednostkach samorządu terytorialnego (Stroińska, 2020). Jej główną wadą jest zbyt duża koncentracja na sprawności działania organizacji publicznej i redukcji kosztów funkcjonowania, nie zaś na efektywności (Kot, Kraska, 2017). Ponieważ nie uwzględniała ona wpływu polityki na podejmowane decyzje publiczne, pojawiła się koncepcja *new public governance* (NPG – współzrządzenie publiczne, partycypacyjne zarządzanie publiczne). Ideą NPG jest koncentracja na efektywności podejmowanych działań przy jednoczesnym budowaniu wzajemnych relacji między użytkownikami danej przestrzeni, dzięki czemu podmioty określonej jednostki mają realny wpływ na procesy społeczno-gospodarcze w niej zachodzące (Rudolf, 2010). Wyrazem tego jest coraz większa partycypacja społeczna we wpływaniu na realizowaną politykę regionalną.

Szansą na zwiększenie sprawności zarządzania w sektorze publicznym jest zarządzanie procesowe, które bazuje na kompleksowej realizacji procesów zachodzących w organizacji oraz na powiązaniach między nimi. Skutkuje to jednocześnie występowaniem płaskiej struktury organizacji, skoncentrowanej wokół procesów (Raczyńska, Krukowski, 2020), a nie funkcji. Można stwierdzić, że „podejście procesowe opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania, mając na względzie procesy, a nie funkcje, i dlatego proces można uznać za naturalną determinantę osiągania wzrostu efektywności współcześnie funkcjonujących organizacji” (Grajewski, 2007, s. 54). Odejście od hierarchicznych struktur tworzonych przez aparat administracyjny umożliwia nie tylko

zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych działań (Raczyńska, Krukowski, 2020), lecz także reagowanie na zmiany w otoczeniu zewnętrznym. Implementacja podejścia procesowego w zarządzaniu przez podmioty sektora publicznego jest odpowiedzią na rosnącą presję w kwestii dostosowania metod zarządzania w tych jednostkach do turbulentnego otoczenia. Przegląd wybranych koncepcji zarządzania przez podmioty sektora publicznego miał na celu wskazać, że obszar ten zasadniczo różni się od zarządzania w sektorze prywatnym.

## System zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym

Działania związane z przekazywaniem kompetencji zarządzania środkami europejskimi z poziomu centralnego na poziom regionalny można zaobserwować już od początku członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W latach 2004–2006, będących pierwszym okresem perspektywy finansowej UE, w której uczestniczyła Polska, można wskazać Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jako inicjowanie działań decentralizujących zarządzanie środkami europejskimi. Co prawda, rolę instytucji zarządzającej odgrywało właściwe ministerstwo, jednak w każdym z województw działały instytucje pośredniczące. Zawartość merytoryczna tego programu była ujednoczona dla całego kraju, a decentralizacja uwidaczniała się w przekazaniu części kompetencji zarządom województw oraz wyodrębnieniu alokacji dla poszczególnych regionów (Pietrowski, 2018).

W perspektywie finansowej 2007–2013 kontynuowany był proces decentralizacji wdrażania środków europejskich. Europejski Fundusz Społeczny, wdrażany centralnie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, w poprzedniej perspektywie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, został rozdzielony na komponent centralny i regionalny. Część regionalna programu była wdrażana przez samorząd województwa. Przykładem znaczącej decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi w omawianej perspektywie były natomiast regionalne programy operacyjne, wdrażane na poziomie regionalnym z szerokimi kompetencjami samorządów województw w zakresie ich przygotowywania i realizacji. Niekwestionowaną zaletą tego typu programów stanowiło ich przygotowanie zgodnie z planami rozwojowymi danego województwa (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, s. 97, 99, 108).

Kolejna perspektywa finansowa na lata 2014–2020 przyniosła dalszą decentralizację, a na programy regionalne przeznaczono 40% ogólnej kwoty przyznanej na realizację programów operacyjnych (Pietrowski, 2022). Programy regionalne stały się programami dwufunduszowymi. Obok Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wprowadzono Europejski Fundusz Społeczny wdrażany dotychczas jako komponent regionalny. Zakres działań realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych uległ poszerzeniu, a tym samym odpowiedzialność samorządu województwa za wdrażane środki europejskie (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020, s. 71).

W perspektywie finansowej 2021–2027 utrzymany został sposób zarządzania programami regionalnymi na szczeblu samorządu regionalnego (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, s. 278).

Za dokonaną decentralizacją wdrażania funduszy europejskich przemawiają wyniki badań ewaluacyjnych, sprawozdawczość oraz poziom wydatkowania środków wskazujący na lepsze efekty działań realizowanych regionalnie. Nie bez znaczenia jest również zauważalne zróżnicowanie poszczególnych województw, wymuszające dostosowanie udzielanej pomocy do potrzeb regionalnych i lokalnych (Pietrowski, 2018; Gers, 2020). Prowadzone badania wskazują ponadto na obniżenie skuteczności wdrażania polityk prorozwojowych w regionach w związku z większą centralizacją kompetencji i decyzyjności (Hryniewicz, 2019).

Wdrażanie funduszy europejskich miało wpływ na przekształcenia systemowe i strukturalne w administracji publicznej, czego przejawem było stworzenie regionalnych struktur administracyjnych zajmujących się zarządzaniem funduszami. Z mocno ograniczonej roli władz regionalnych, w każdym z kolejnych okresów programowania wzrastał poziom decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi. Sprawność funkcjonowania tych struktur ma wpływ na skuteczność wykonywania powierzonych zadań (Murzyn, 2018, s. 160, 164). Postępujący proces decentralizacji zwiększa jednocześnie odpowiedzialność regionów za prowadzoną politykę rozwoju. Ze względu na zróżnicowanie regionów ma on również wpływ na optymalne wykorzystanie potencjału regionu

i efektywne wykorzystanie pomocy unijnej (Czykier-Wierzba, 2017). Doświadczenia praktyki polityki spójności pokazują, że interwencja rozwojowa uwzględniająca identyfikację specyficznych czynników rozwoju poszczególnych obszarów może być realizowana jedynie przy zapewnieniu samodzielności samorządów terytorialnych i wdrażaniu elastycznych instrumentów sterowania na poziomie unijnym i krajowym. Warunkiem tych działań jest pełne wykorzystanie koncepcji *multi-level governance* z jednoczesnym ograniczeniem roli państwa i UE do zakresu koordynacyjno-kontrolnego (Churski, 2018).

## Ryzyko walutowe

Każdej decyzji podejmowanej czy to przez instytucję rynkową, czy to podmiot gospodarczy towarzyszy niepewność. Zatem ryzyko jest jednym z wymiarów niepewności (Arrow, 1979; Ciekankowski, Wyrębek, 2016). W tym kontekście ryzyko należy pojmować jako efekt zmian zachodzących w systemie instytucji/przedsiębiorstwa i ich otoczeniu (Gil, 2001). Prowadzenie jakichkolwiek rozliczeń nominowanych w walucie obcej związane jest z kategorią ryzyka walutowego. Zmienność kursu walutowego ma istotne znaczenie w planowaniu działań, określaniu wartości kontraktów czy ustalaniu ostatecznej wielkości finansowania inwestycji. W wyniku wahań notowań kursów walut instytucje mogą ponosić dodatkowe nieprzewidziane koszty lub generować dodatkowe nieprzewidziane przychody (Filipiak, 2017).

Rozpatrując ryzyko walutowe, można wymienić kilka jego subrodzajów. Jako pierwsze należy wskazać ryzyko transakcyjne wynikające z zawartej umowy wyrażonej w walucie obcej. W wyniku deprecjacji lub aprecjacji waluty krajowej od dnia zawarcia umowy do dnia otrzymania płatności za jej wykonanie jej wartość może ulec zmianie. Drugi subrodzaj odnosi się do ryzyka przeliczeniowego, które dotyczy sprawozdań finansowych i powstaje w momencie dokonania wyceny określonych składników bilansu po kursie we wskazanym dniu, co może powodować zarówno zmniejszenie ich wartości, jak i wzrost. Jako ostatnie wskazać trzeba ryzyko ekonomiczne, związane ze zmianą wartości przyszłych przepływów pieniężnych, będących wynikiem zmienności kursu walutowego w długim horyzoncie czasowym (tamże). Ryzyko kursowe w przypadku jednostek samorządu terytorialnego pojawia się zarówno przy dokonywaniu wydatków opartych na walutach obcych, jak i w przypadku denominowanego w nich zadłużenia (Budzeń, 2021, s. 35).

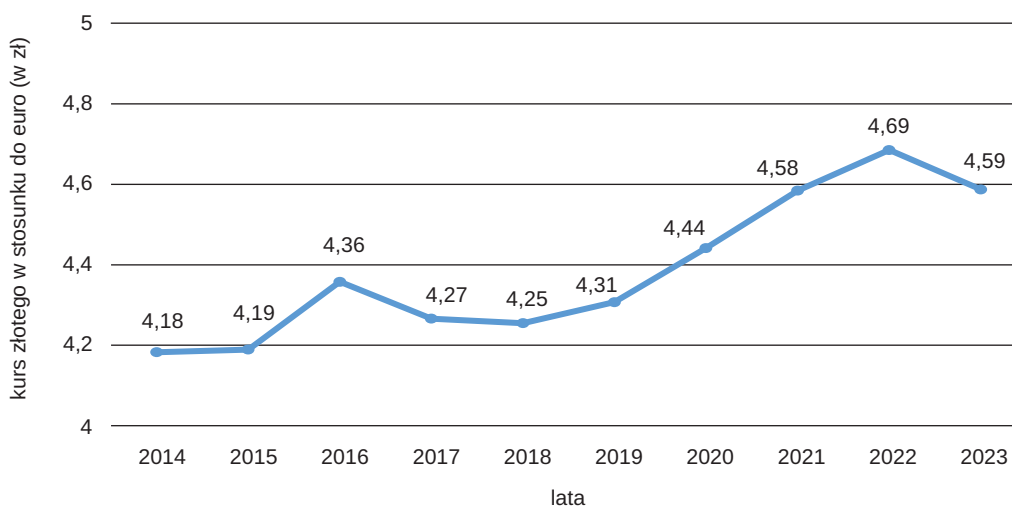
Paradygmat pełnej absorpcji środków unijnych na poziomie krajowym jest prezentowany od początku członkostwa Polski w UE. Jednym z przejawów takiego podejścia było stosowanie mechanizmu nadkontraktacji czy tworzenie list rezerwowych (Biskup, 2024, s. 37). W związku z powyższym instytucje zarządzające ponoszą ryzyko związane z niewykorzystaniem dostępnej alokacji środków europejskich w ramach umowy partnerstwa.

Kwestie dotyczące przeliczania środków europejskich z euro na złote były podnoszone w literaturze przedmiotu. Przyjęcie bowiem określonej wartości przeliczenia ma wpływ na wartość analizowanych danych. Stosując dany kurs przeliczenia, autorzy uzasadniają wybór konkretnej wartości, aby uzyskać jak najbardziej wiarygodne dane (Wajda, 2022, s. 54). W sprawozdawczości natomiast kurs wymiany jest stosowany zgodnie z obowiązującymi regulacjami lub opisaną metodologią (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 10, 16). Ryzyko kursowe związane z wykorzystaniem całości dostępnej alokacji zauważono już w odniesieniu do perspektywy finansowej 2004–2006. Przywoływany mechanizm nadkontraktacji, umożliwiający podpisywanie dodatkowych umów przewyższających alokację, miał zapewnić maksymalny poziom wykorzystania środków w sytuacji dodatnich różnic kursowych oraz oszczędności powstałych na projektach. Jednakże w przypadku większej wartości umów w ramach nadkontraktacji od przyznanej alokacji, koszty związane z ich realizacją pokrywał budżet państwa (Kłós, 2012, s. 62). Jako wyzwanie dla instytucji zajmujących się wdrażaniem funduszy podkreślano wykorzystanie całości alokacji w sytuacji, gdy na końcowym etapie rozliczania perspektywy z uwagi na osłabienie złotego rosła ilość dostępnych środków, a termin ich rozliczenia był krótki. Ostatecznie wahania kursu złotego względem euro zostały wskazane jako jeden z obszarów potencjalnych barier wykorzystania funduszy europejskich (Kwieciński, 2009).



## Działania podejmowane przez IZ w związku ze zmianami wartości środków europejskich

Omawiane w tej pracy badania opierają się na danych pierwotnych. Analiza obejmująca kwotowe zmiany alokacji w wyniku zmiany kursu walutowego została przeprowadzona na podstawie średniomiesięcznych kursów Europejskiego Banku Centralnego złoty–euro w okresie styczeń 2014 – październik 2023 r. Ponadto w październiku 2023 r. zrealizowano badanie ankietowe, którym objęto wszystkie instytucje zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi na lata 2014–2020. Na przesłane pytania odpowiedziały każda z nich.



**Ryc. 1.** Zmiany średniorocznego kursu złotego w stosunku do euro w latach 2014–2023

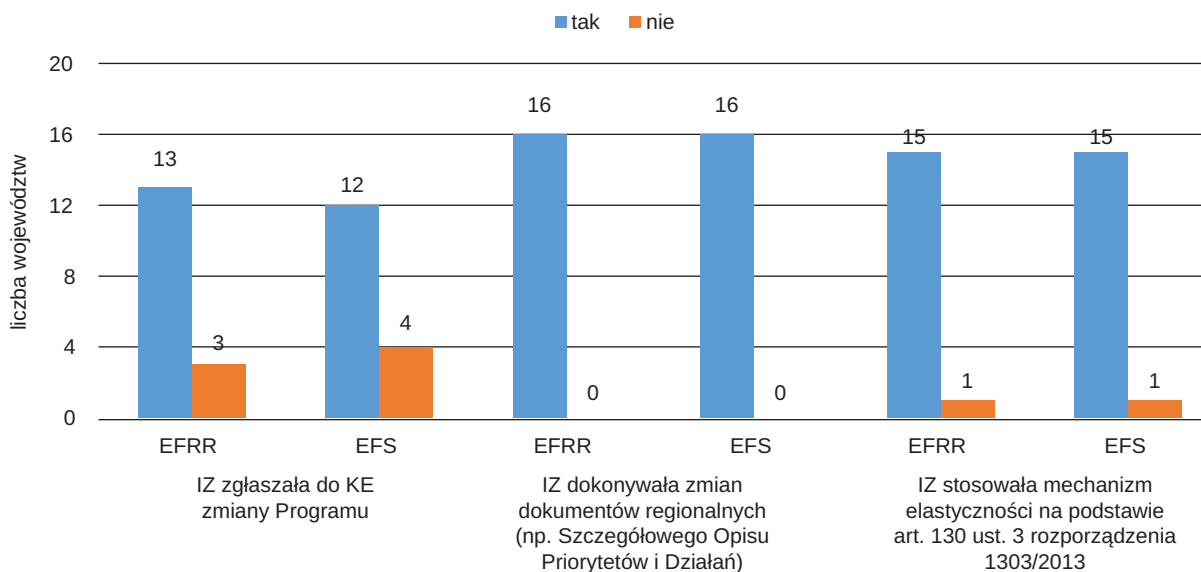
Źródło: opracowanie własne na podstawie InforEuro.

Jak wskazano na rycinie 1, widoczny jest wzrost kursu złoty–euro, patrząc na początek perspektywy finansowej i na jej końcowy okres rozliczeniowy. W 2023 r. poziom wzrostu wyniósł 10%. Można zaobserwować również utrzymujący się stały wzrost w latach 2018–2022. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w sytuacji międzynarodowej. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście wystąpienie zdarzeń nadzwyczajnych w postaci pandemii COVID-19 w 2020 r. oraz wybuchu wojny na Ukrainie w 2022 r. Opisanie zmiany miały bezpośredni wpływ na wartość środków możliwych do wydatkowania w ramach programów współfinansowanych z funduszy europejskich, w tym programów regionalnych. Spadek wartości złotego względem euro powoduje wzrost wartości środków europejskich przeliczonych na złotówki w obrębie realizowanych programów. Nakłada to na instytucje zarządzające RPO obowiązek stałego monitorowania wysokości dostępnej alokacji i w razie konieczności podejmowania działań mających na celu jej maksymalne wykorzystanie. Ma to szczególne znaczenie w końcowych latach realizacji perspektywy finansowej. Harmonogram naborów będący podstawą określania środków na poszczególne konkursy był planowany na dany rok kalendarzowy, zatem w początkowych latach wdrażania omawianej perspektywy finansowej zmiany kursu walutowego nie miały znaczącego wpływu na wartości alokacji na poszczególne konkursy. Z reguły instytucje zarządzające/pośredniczące planowały kilka naborów w ramach danych obszarów w całej perspektywie 2014–2020. Zatem zmiany kursu walutowego determinowały wartości środków przeznaczonych na ostatnie konkursy w ramach poszczególnych Działań Programów, gdyż to po ich rozstrzygnięciu były kontraktowane pozostałe dostępne środki. Tym samym kluczowe w kontekście wykorzystania całości alokacji wydaje się monitorowanie zmian kursowych w ostatnich latach wdrażania programów (tab. 1).

**Tab. 1.** Zmiany alokacji w złotych na poszczególne RPO w zależności od kursu euro (w mln)

| RPO                 | Alokacja w mln euro (EFRR i EFS) | Alokacja w mln złotych kurs 4,1487 styczeń 2014 | Zmiany alokacji w złotych w porównaniu ze styczniem 2014 r. (w mln zł) |                                     |                                      |
|---------------------|----------------------------------|---|--|-------------------------------------|--------------------------------------|
|                     |                                  |   | Kurs 4,6343 październik 2023   | Kurs minimalny 4,1289 czerwiec 2015 | Kurs maksymalny 4,7908 sierpień 2022 |
| Dolnośląskie        | 2 253                            | 9 345   | +1 094   | -45                                 | +1 446                               |
| Kujawsko-pomorskie  | 1 904                            | 7 897   | +924   | -38                                 | +1 222                               |
| Lubelskie           | 2 231                            | 9 256   | +1 083   | -44                                 | +1 432                               |
| Lubuskie            | 907                              | 3 763   | +440   | -18                                 | +582                                 |
| Łódzkie             | 2 256                            | 9 360   | +1 096   | -45                                 | +1 449                               |
| Małopolskie         | 2 878                            | 11 941  | +1 398   | -57                                 | +1 848                               |
| Opolskie            | 945                              | 3 920   | +459   | -19                                 | +607                                 |
| Podkarpackie        | 2 114                            | 8 771   | +1 027   | -42                                 | +1 358                               |
| Podlaskie           | 1 214                            | 5 035   | +589   | -24                                 | +779                                 |
| Pomorskie           | 1 865                            | 7 737   | +906   | -37                                 | +1 197                               |
| Śląskie             | 3 477                            | 14 425  | +1 688   | -69                                 | +2 233                               |
| Świętokrzyskie      | 1 365                            | 5 661   | +663   | -27                                 | +876                                 |
| Warmińsko-mazurskie | 1 728                            | 7 170   | +839   | -34                                 | +1 110                               |
| Wielkopolskie       | 2 450                            | 10 165  | +1 190   | -49                                 | +1 573                               |
| Zachodniopomorskie  | 1 601                            | 6 643   | +778   | -32                                 | +1 028                               |
| Mazowieckie         | 2 090                            | 8 670   | +1 015   | -41                                 | +1 342                               |
| <b>Razem</b>        | <b>31 277</b>                    | <b>129 758</b>                                  | <b>+15 188</b>   | <b>-619</b>                         | <b>+20 083</b>                       |

Źródło: opracowanie własne.

**Ryc. 2.** Działania stosowane przez IZ w województwach w związku z certyfikacją wydatków przez KE

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1 prezentuje alokację funduszy europejskich w złotych na poszczególne programy regionalne z zastosowaniem wybranych kursów walutowych. W zależności od przyjętego punktu odniesienia alokacja może albo wzrastać, albo spadać. Alokacja w złotych ma dynamiczny charakter w całym okresie perspektywy finansowej, który determinuje zmienny comiesięczny kurs przeliczeniowy. Z punktu widzenia wdrażania poszczególnych programów regionalnych jest to ważne, ponieważ kontraktowanie środków dokonywane jest na podstawie dostępnych limitów wyrażonych w złotych. W przypadku przekroczenia limitu pokrycie zakontraktowanych środków przechodzi na daną instytucję zarządzającą. Proces przedstawiania wydatków do rozliczenia Komisji Europejskiej

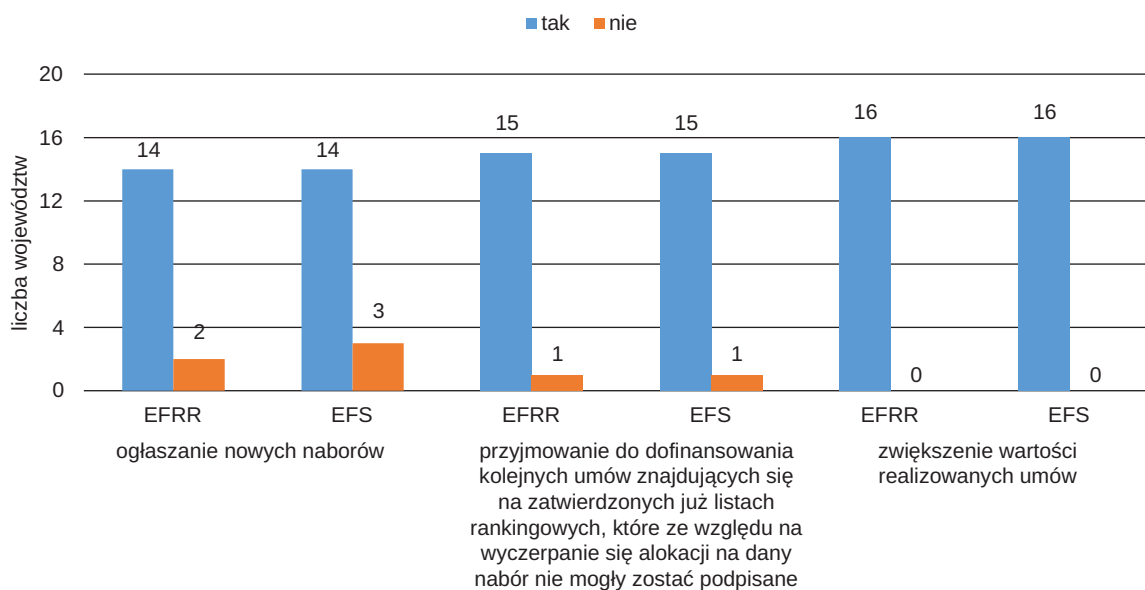
w ramach RPO, zwany certyfikacją, dokonywany jest w euro. Rodzi to konieczność przeliczenia poniesionych na rzecz realizowanych projektów wydatków ze złotych na euro. Przy certyfikowaniu wydatków stosuje się przeliczenie zgodnie z kursem Europejskiego Banku Centralnego w miesiącu przekazania deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej.

Działania podejmowane przez IZ w zakresie umożliwienia maksymalnego wykorzystania dostępnych środków europejskich obejmowały dokonywanie zmian programu i zmian dokumentów regionalnych oraz stosowanie mechanizmu elastyczności. Na rycinie 2 pokazano dużą aktywność IZ RPO w zakresie umożliwienia kontraktowania dostępnych środków. Większość województw dokonywała zmian programu, a wszystkie wprowadzały zmiany w dokumentach regionalnych. Należy zwrócić uwagę na to, że zmiana programu jest procedurą czasochłonną, ponieważ wymaga akceptacji ze strony KE, co nie jest wymagane w przypadku zmiany dokumentów regionalnych. Po dokonanych zmianach te ostatnie nadal muszą być zgodne z aktualną wersją programu. Skala zmian możliwych do wprowadzenia jest dużo mniejsza niż w przypadku nowelizacji programu.

Omawiając kwestie maksymalnego poziomu wykorzystania środków w ramach programów, nie można zapominać o ich postępie rzeczowym. Jest to również istotny obszar wdrażania perspektywy 2014–2020, a zapisy dotyczące osiągnięcia określonej wartości poszczególnych wskaźników rzeczowych zapisane są w programach obok kwot alokacji. Dokonywane przesunięcia środków nie mogły się odbywać w oderwaniu od zakładanych wskaźników rzeczowych. Zwiększenia alokacji w określonych obszarach z reguły musiały zakładać wzrost tych ostatnich. Sama kwestia osiągnięcia wskaźników rzeczowych mogła również determinować zmiany dokumentów programowych, jednak to nie ona była przedmiotem przeprowadzonego badania.

Odrębnie należałoby potraktować ewentualność zastosowania mechanizmu elastyczności umożliwiającego dokonanie przesunięć do 10% alokacji poszczególnych osi programu, bez konieczności jego zmiany (Rozporządzenie... 1303/2013). Jedynie województwo warmińsko-mazurskie nie skorzystało z tej procedury w ramach kontraktowania dostępnej alokacji. Warto dodać, że jest to najprostszy i najszybszy sposób umożliwiający zakontraktowanie wolnej alokacji, ponieważ wymaga tylko zmiany arkusza kalkulacyjnego, dla programu przesyłanego przez Ministerstwo Finansów.

Sama zmiana programu bądź dokumentów regionalnych czy przesunięcie środków w ramach mechanizmu elastyczności nie powoduje kontraktacji środków. O zakontraktowaniu mówimy w momencie podpisania umowy o dofinansowanie lub aneksu do takiej umowy.

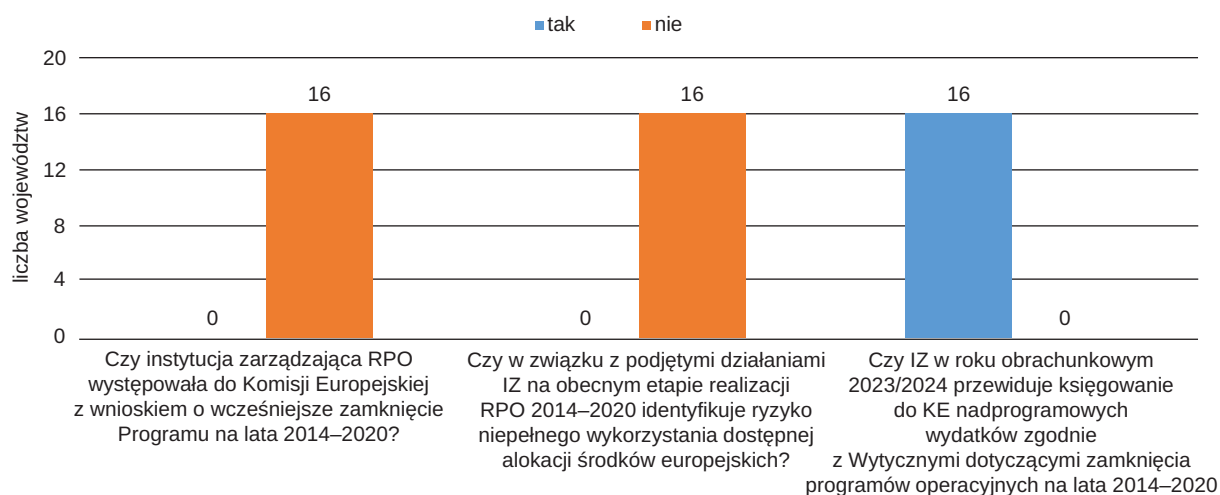


**Ryc. 3.** Działania podejmowane przez IZ w zakresie maksymalnego wykorzystania dostępnej alokacji środków europejskich

Źródło: opracowanie własne.

Patrząc na zmiany dokumentów w całości perspektywy 2014–2020, należy uznać, że były one dokonywane zarówno na poziomie programów centralnych, jak i regionalnych. Ze względu na długość procesu zmian częściej zmieniane były Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych niż same programy (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021, s. 65–69).

Działania przedstawione na rycinie 3 powodują kontraktację wolnych środków. Wszystkie województwa zwiększały wartość realizowanych umów – jest to najszybszy sposób zagospodarowania wolnych środków, ponieważ wymaga jedynie aneksowania będącego już w realizacji projektu. Podpisanie pozytywnie ocenionych projektów, które nie zostały wybrane do dofinansowania, ze względu na wyczerpanie się alokacji na dany nabór, jest procesem bardziej czasochłonnym, wymaga bowiem weryfikacji możliwości realizacji projektu oraz przeprowadzenia procedury podpisania umowy. Najbardziej czasochłonnym procesem jest ogłoszenie nowego naboru, ponieważ podpisanie umowy, będące elementem końcowym, poprzedzają: ogłoszenie naboru, nabór wniosków, ocena złożonych wniosków, ogłoszenie listy rankingowej. Prawie wszystkie województwa zdecydowały się na realizację wskazanych działań. Jedynie województwo podkarpackie nie podpisywało pozytywnie ocenionych uprzednio umów. Nowych naborów nie ogłaszano w ramach RPO podkarpackiego i pomorskiego oraz w odniesieniu do EFS w ramach RPO małopolskiego.



**Ryc. 4.** Działania podejmowane przez IZ w związku z zamknięciem RPO 2014–2020

Źródło: opracowanie własne.

Na rycinie 4 zaprezentowano odpowiedzi wszystkich 16 instytucji zarządzających RPO na lata 2014–2020 na zagadnienia związane z zamykaniem programu. Żadna z instytucji nie wystąpiła do KE z wnioskiem o wcześniejsze jego zamknięcie. Możliwość taką daje przeprowadzenie wszystkich działań związanych z realizacją programu (Komisja Europejska, 2021), co świadczy o realizacji założeń zgodnie z pierwotnym okresem wdrażania programu. Wszystkie IZ uznały za wystarczające podjęte działania w zakresie pełnego wykorzystania alokacji, jak wynika z ryciny 4, prawie wszystkie IZ korzystały z wszelkich dostępnych działań w tym zakresie. O braku problemu związanego z niepełnym zakontraktowaniem dostępnej alokacji świadczy odpowiedź na kolejne pytanie w ankiecie dotyczące wydatków nadprogramowych, przez które należy rozumieć wydatki kwalifikowalne przekraczające maksymalny wkład z funduszu wskazany w programie (tamże). Wszystkie IZ wskazały na przedstawienie wydatków nadprogramowych do KE w ostatnim roku obrachunkowym. Jednym z czynników wpływających na poziom nadprogramowych wydatków była zmiana kursu walutowego, biorąc pod uwagę moment kontraktowania środków oraz późniejszego ich certyfikowania do KE.

## Podsumowanie

Zważywszy na częstotliwość zmian kursu walutowego stosowanego do przeliczenia arkuszy kalkulacyjnych środków europejskich w Regionalnych Programach Operacyjnych oraz wzrastającą



wartość kursu w badanym okresie, dbałość o pełne wykorzystanie dostępnych środków wymaga aktywnego działania IZ. Jest to szczególnie istotne w końcowych latach wdrażania programów, kiedy to sposób przeliczenia tych środków w jednym miesiącu daje możliwość kontraktowania, a w innym już nie. Przeprowadzone badanie pokazało, że IZ widzą zagrożenie niepełnego wykorzystania alokacji i podejmują działania w celu minimalizacji tego ryzyka. Praktycznie we wszystkich województwach stosowano różne działania prowadzące do pełnej kontraktacji środków. Pozwoliło to na uniknięcie sytuacji, w której po zakontraktowaniu środków po innym kursie, a certyfikowaniu wydatków po innym, pozostałyby niewykorzystane środki w ramach limitów wskazanych w programach. Podejmowane działania wpisywały się w prowadzenie polityki rozwojowej na poziomie regionalnym, zwiększając dostęp do środków publicznych dla potencjalnych beneficjentów. Ponadto wdrożone podczas pandemii COVID-19 regulacje prawne pozwalały na szybsze alokowanie środków dostępnych w wyniku zmian kursowych na działania z obszaru zdrowia czy wspierania podmiotów gospodarczych. Natomiast to od sprawności poszczególnych IZ zależało, jak i kiedy środki te zostaną zagospodarowane.

W związku ze wskazaniem przez wszystkie IZ przedkładania wydatków nadprogramowych do rozliczenia z KE, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Uwzględnione w deklaracjach wydatki kwalifikowalne będą refundowane zgodnie z możliwym poziomem dofinansowania UE (np. województwo świętokrzyskie – poziom 85%), jednak do poziomu kwotowego wskazanego w programie (Komisja Europejska, 2021). Przekroczenie kwoty środków europejskich wskazanych w programie nie będzie dawało możliwości ich refundacji. W takiej sytuacji wydatki te będą musiały być pokryte w ramach wkładu krajowego, np. z budżetu państwa. Analiza pełnego wkładu z budżetu państwa do programów regionalnych będzie możliwa po końcowym ich rozliczeniu i zestawieniu wartości wydatków nadprogramowych ostatecznie przedłożonych do KE. Ważną kwestią podczas dokonywania rozliczenia programu z Komisją jest możliwość zastąpienia wydatków nieprawidłowych wydatkami nadprogramowymi (tamże), a co za tym idzie – utrzymania maksymalnego możliwego poziomu refundacji środków w jego ramach.

Przedmiotem niniejszej pracy była identyfikacja działań IZ w zakresie wykorzystania wszystkich dostępnych środków, jednak nie można zapominać, że wydatkowanie środków ma na celu niwelowanie zdiagnozowanych w programach obszarów problemowych. Miarą ich poprawy są zapisane w nich wskaźniki rzeczowe, a ich realizacja powinna znajdować się na pierwszym planie. Nie można zatem mówić o skuteczności realizacji programu jedynie z perspektywy pełnego wykorzystania środków, zapominając o osiągnięciu założonych wskaźników rzeczowych.

## Bibliografia

- Arrow, K.J. (1979). *Eseje z teorii ryzyka* (tłum. B. Samojlik). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Biskup, P. (red.) (2024). *20 lat Polski w Unii Europejskiej*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Bosiacki, A., Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (2010). *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Wydawnictwo Liber.
- Budzeń, D. (2021). Ryzyko polityczne w zarządzaniu długiem lokalnym w Polsce. *Studia z Polityki Publicznej*, 8(2), 29–45.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (*place-based policy*) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (41), 31–50.
- Ciekanowski, Z., Wyrębek, H. (2016). Zarządzanie ryzykiem. *De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności*, 2(2), 7–14.
- Czykier-Wierzba, D. (2017). Wpływ unijnej polityki spójności na proces decentralizacji zarządzania funduszami pomocowymi w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (485), 69–78.
- Filipiak, A. (2017). Identyfikacja ryzyka walutowego oraz metody jego ograniczania na przykładzie kontraktów typu forward. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy. Seria Ekonomia*, 9(31), 7–20.
- Gers, O. (2020). Porównanie wsparcia dla Polski od Unii Europejskiej w ramach finansowania 2007–2013 i 2014–2020. *Catallaxy*, 5(1), 5–7.
- Gil, Z. (2001). *Zarządzanie ryzykiem i antyryzykiem w działalności gospodarczej i społecznej*. Akademia Górniczo-Hutnicza.

- Grajewski, P. (2007). *Organizacja procesowa*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Hryniewicz, J.T. (2019). Jakość rządzenia i sprawność biurokratyczna a polityka spójności na tle tradycji kulturowej Europy Środkowo-Wschodniej. *Środkoeuropejskie Studia Polityczne*, 3, 5–28.
- Kłós, A. (2012). System finansowania Programów Operacyjnych w Polsce – implikacje dla stanu finansów publicznych. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”*, 12(4), 47–76.
- Komisja Europejska (2021). Zawiadomienie Komisji. Wytyczne dotyczące zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (2014–2020), 2021/C 417/01.
- Kot, J., Kraska, E. (2017). Realizacja koncepcji budżetu obywatelskiego w koncepcji zarządzania strategicznego na przykładzie wojewódzkich miast Polski. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475, 100–110, [https://www.dbc.wroc.pl/Content/37370/Kot\\_Realizacja\\_Koncepcji\\_Budzetu\\_Obywatelskiego\\_w\\_Koncepcji\\_2017.pdf](https://www.dbc.wroc.pl/Content/37370/Kot_Realizacja_Koncepcji_Budzetu_Obywatelskiego_w_Koncepcji_2017.pdf) (dostęp: 15.11.2024).
- Kwieciński, J. (2009). BCC: bariery w wykorzystaniu funduszy europejskich na politykę spójności na lata 2007–2013. *Europejski Doradca Samorządowy*, 1(8), 31–38.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021). *Raport Końcowy. Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy finansowej 2014–2020*.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2022). *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*.
- Ministerstwo Rozwoju (2016). *Sprawozdanie z postępów realizacji w 2014 i 2015 r. Umowy Partnerstwa 2014–2020*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*.
- Murzyn, D. (2018). Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej jako narzędzie modernizacji administracji publicznej w Polsce – kierunki wpływu. *Rocznik Administracji Publicznej*, 4, 150–170.
- Pietrowski, W. (2018). *Finansowe instrumenty polityki regionalnej w Polsce*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Pietrowski, W. (2022). Funds of local government units in Regional Operational Programmes 2007–2013 and 2014–2020 / Środki jednostek samorządu terytorialnego w Regionalnych Programach Operacyjnych 2007–2013 i 2014–2020. *Economic and Regional Studies*, 15(1), 34–46.
- Raczyńska, M., Kurkowski, K. (2020). *Zarządzanie w administracji publicznej: od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320, z późn. zm.
- Rudolf, W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica*, 245, 73–82.
- Stroińska, E. (2020). New public management as a tool for changes in public administration. *Journal of Intercultural Management*, 12(4), 1–28.
- Urbaniec, M., Stec, P., Dolata, S. (red.) (2009). *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*. Wydawnictwo Educator.
- Wajda, M. (2022). Alokacja środków na programy regionalne – analiza i ocena propozycji zawartych w projekcie Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, (1), 51–65.