

**Dorota Wyszowska**  
**Adam Wyszowski**  
*Wydział Ekonomiczny*  
*Uniwersytet w Białymstoku*

## **PODLASIE – PIERWSZE DOŚWIADCZENIA W POZYSKIWANIU FUNDUSZY STRUKTURALNYCH (NA PRZYKŁADZIE ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO ROZWOJU REGIONALNEGO)**

### **Wstęp**

Jedną z wymiernych korzyści przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej jest uzyskanie przez Polskę prawa do korzystania z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Jest to tym ważniejsze, iż wobec ciągłego deficytu budżetowego (zarówno na szczeblu centralnym, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) możliwości podejmowania inwestycji rozwojowych jest uzależniona od zdolności pozyskania środków zewnętrznych. Polska korzysta z unijnego wsparcia od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to uruchomiono fundusz PHARE. Znacznie większy strumień środków został udostępniony naszemu krajowi od roku 2000, kiedy to w ramach realizowanej polityki strukturalnej Unia przyznała krajom kandydującym do członkostwa środki na ich rozwój w ramach trzech funduszy przedakcesyjnych: Phare, ISPA i Sapard. Jednak środki te w porównaniu z pieniędzmi, jakie stały się dostępne Polsce po wstąpieniu do Unii były w znacznym stopniu ograniczone. Realizowane przy współfinansowaniu tymi funduszami inwestycje pozwoliły jednak zdobyć doświadczenie w ubieganiu się, wykorzystaniu i rozliczaniu środków pomocowych Unii, co zapewne przyczyni się do skuteczniejszego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych.

Znaczna część środków, z udostępnionych Polsce, została przeznaczona na realizację projektów w regionach. Stąd też przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło przed polskimi regionami nowe możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego. Jest to szczególnie ważne dla regionów najslabiej rozwiniętych takich jak województwo podlaskie. Dzięki realnym możliwościom uzyskania bezwrotnego wsparcia finansowego Podlasie ma szansę na zrealizowanie wielu inwestycji, które wpłyną na rozwój gospodarczy, poprawę warunków życia oraz powiększenie lokalnego rynku pracy. Można przypuszczać, iż większość ze realizowanych działań, dzięki współfinansowaniu unijnemu inwestycji nie byłaby w ogóle rozpoczęta.

Stąd też w niniejszym artykule podjęto tematykę dotyczącą wykorzystania przez województwo podlaskie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS) w ramach

jednego z Programów Operacyjnych, tj. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który ma służyć podwyższeniu poziomu rozwoju oraz wzrostowi konkurencyjności.

## **Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**

Wykorzystanie funduszy pomocowych Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą programowania, odbywa się na podstawie dokumentów programowych (w tym programów operacyjnych). Jednym z nich jest ZPORR, którego cel strategiczny zostanie osiągnięty poprzez koncentrację interwencji państwa na następujących priorytetach<sup>1</sup> i odpowiadających im działaniach:

- Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów;
  - Działanie 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego;
  - Działanie 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska;
  - Działanie 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna;
  - Działanie 1.4 Rozwój turystyki i kultury;
  - Działanie 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego;
  - Działanie 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach.
- Priorytet II. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach;
  - Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie;
  - Działanie 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne;
  - Działanie 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa;
  - Działanie 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi;
  - Działanie 2.5 Promocja przedsiębiorczości;
  - Działanie 2.6 Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.
- Priorytet III. Rozwój lokalny;
  - Działanie 3.1 Obszary wiejskie;
  - Działanie 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji;
  - Działanie 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne;
  - Działanie 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa;
  - Działanie 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna.

---

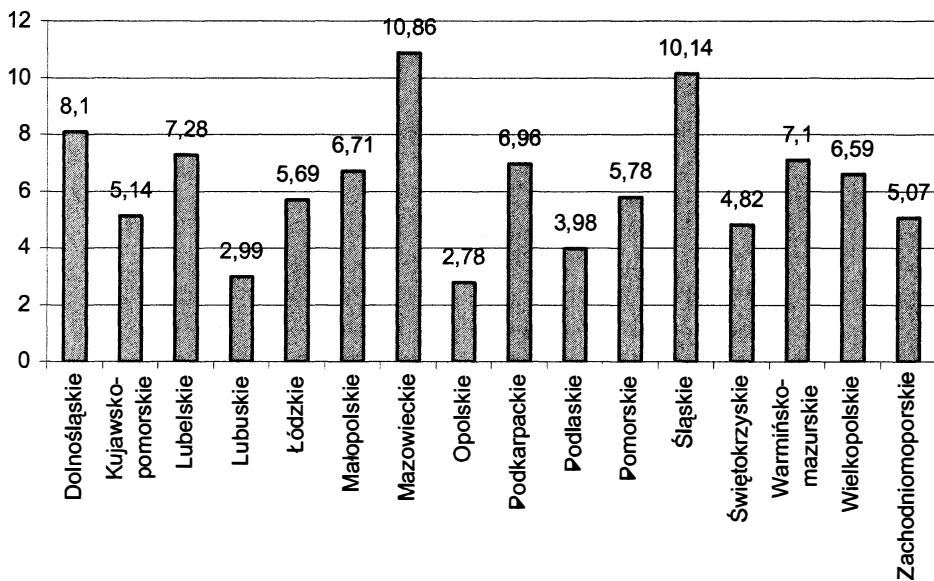
<sup>1</sup> Są one zgodne z priorytetami polityki rozwoju regionalnego sformułowanymi w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006

Dodatkowo przewidziano również odpowiednią pulę środków na tzw. pomoc techniczną służącą wspieraniu wdrażania ZPORR oraz działania promocyjne i informacyjne.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Uzupelnieniu ZPORR 2004 – 2006 ogólna wartość projektów realizowanych w ramach tego programu ma wynieść ponad 4 000 mln euro, z czego z funduszy EFRR i EFS blisko 3 000 mln euro [8, s. 213]. Procentowy udział poszczególnych regionów w ogólnej alokacji ZPORR prezentuje rysunek 1 i jak można zauważyć jest on znacznie zróżnicowany.

Rysunek 1.

### Alokacja środków ZPORR w podziale na regiony



Źródło: [2, s. 4].

Do końca marca 2006 r. w ramach 3 priorytetów ZPORR (z wyłączeniem pomocy technicznej) złożono prawie 28 tys. wniosków o dofinansowanie ze środków unijnych, których łączna kwota wyniosła 36,3 mld zł – a więc trzykrotnie przekraczała pulę dostępnych środków [3]. Zarządy Województw oraz Instytucje Wdrażające wybrały ponad 7 tys. wniosków, na łączną kwotę przekraczającą 89% alokacji na lata 2004-2006. Do tego czasu podpisano prawie 7 tys. umów o dofinansowanie projektów, na łączną kwotę 8,5 mld zł stanowiącą 74,57% całości dostępnych środków. Całkowita wartość płatności przekazanych beneficjentom wyniosła 1,5 mld złotych, co stanowi 13,13% ogólnopolskiej alokacji na lata 2004-2006 oraz 17,88% wartości podpisanych dotychczas umów. Największym zainteresowaniem wśród beneficjentów cieszą się działania: 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa (7 494 złożonych wniosków), 3.1 Obszary wiejskie (4

471), 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenie ustawicznego w regionie (3719 złożonych wniosków). W trzech działaniach (1.2, 1.3, 1.6) Zarządy Województw i Instytucje Wdrażające wybrały projekty, których wartość konsumuje 100% dostępnych środków na lata 2004-2006.

W poszczególnych regionach Polski występują bardzo podobne tendencje odnośnie wykorzystywania środków dostępnych w ramach ZPORR. Największe kwoty dofinansowania (w liczbach bezwzględnych) przyznawane są we wszystkich województwach w ramach działań: 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego, 1.2 Infrastruktura ochrony środowiska, 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna, 3.1 Obszary wiejskie oraz 3.5. Lokalna infrastruktura społeczna.

Tabela 1.

**Wykorzystanie środków w ramach ZPORR z alokacji 2004 – 2006  
według regionów**

Województwo	Wartość przyznanego dofinansowania jako % całości środków UE na realizację programu w województwach	Wartość umów o dofinansowanie jako % całości środków UE na realizację programu w województwach	Wartość płatności z kont programowych jako % całości środków UE na realizację programu w województwach
dolnośląskie	86,63	bd	8,97
kujawsko-pomorskie	100,00	88,69	20,82
lubelskie	78,81	61,81	23,42
lubuskie	100,00	73,54	12,98
łódzkie	100,00	82,59	7,73
małopolskie	86,59	64,24	27,80
mazowieckie	80,33	72,16	7,37
opolskie	98,57	79,11	12,33
podkarpackie	85,50	71,47	14,92
<b>podlaskie</b>	<b>92,30</b>	<b>80,16</b>	<b>21,98</b>
pomorskie	97,21	91,42	13,64
śląskie	93,94	78,09	9,64
świętokrzyskie	100,00	80,36	14,28
wielkopolskie	96,04	81,52	16,83
warmińsko-mazurskie	71,37	66,30	11,86
zachodniopomorskie	92,30	70,25	11,56

Źródło: [3].

Jak wynika z zaprezentowanych danych w tabeli 1 województwa (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie i świętokrzyskie) wybrały do realizacji wnioski, w pełni wykorzystując środki dostępne z alokacji na lata 2004-2006. Najmniejsze wykorzystanie środków po decyzji Zarządu Województwa i Instytucji Wdrażającej odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim i lubelskim. Średni poziom wykorzystania na etapie wyboru wniosku do dofinansowania wynosi w skali kraju ok. 90 %. Zauważalne są ponadto różnice w tempie podpisywania umów. Jak wynika z tabeli 1 udział środków objętych umowami w całości na realizację programu waha się od 61,81% w województwie lubelskim do 91,42% w województwie pomorskim. Pozostałe województwa podpisały do tej pory umowy na kwotę oscylującą około 75% dostępnych środków. Uwzględniając zaś płatności z kont programowych sytuacja najlepiej kształtuje się w województwie małopolskim. Najniższy poziom płatności zanotowano w województwie mazowieckim. Średni poziom dokonanych płatności dla całego kraju wyniósł 13,13% z dostępnej alokacji.

### **Wielkość i struktura wsparcia w ramach ZPORR na Podlasiu**

Województwo podlaskie w ramach ZPORR 2004 – 2006 ma otrzymać niecałe 110 mln euro, co plasuje je na jednej z końcowych pozycji w zakresie wielkości przyznanej pomocy. Mniejsze środki przyznano jedynie dla województwa lubuskiego i opolskiego. Struktura wykorzystania funduszy została zaprezentowana w tabeli 2.

Tabela 2.

#### **Kierunki wykorzystania środków w ramach ZPORR 2004 – 2006 (w zł)**

<b>Priorytet</b>	<b>Wielkość środków</b>	<b>Wartość podpisanych umów do 31.03.2006</b>
I	191 174 900,10	221 574 988,50
II	29 178 154,58	43 406 954,15
III	60 448 570,23	81 555 005,71
<b>Razem</b>	<b>278 338 476,90</b>	<b>346 536 948,30</b>

Źródło: [1].

W sumie w województwie podlaskim podpisanych zostało 135 umów, z których na koniec marca br. zrealizowano 94 projekty. Ich wartość w stosunku do alokacji stanowi jedynie 11,32% środków.

Spośród składanych wniosków o dofinansowanie w ramach poszczególnych priorytetów wybrane zostały projekty w decydującej mierze służące rozbudowie infrastruktury, zwłaszcza ekonomicznej. I tak zatwierdzono do realizacji 53

projekty drogowe<sup>2</sup>, 21 projektów w zakresie rozbudowy sieci wodociągowej<sup>3</sup> i 17 projektów w zakresie rozbudowy sieci kanalizacyjnej<sup>4</sup>. Ilościowo znaczną grupę projektów stanowią także inwestycje mające na celu rozbudowę lokalnej i regionalnej infrastruktury społecznej (w zakresie ochrony zdrowia i edukacji). W ramach poprawy warunków kształcenia realizowanych jest 11 projektów (np.: budowa sal gimnastycznych, modernizacja obiektów szkolnych), natomiast 22 projekty mają służyć poprawie zakładów opieki zdrowotnej (w tym część projektów dotyczy modernizacji obiektów oraz doposażenia w sprzęt medyczny). W wyniku zrealizowanych dotychczas inwestycji na Podlasiu udało się osiągnąć m.in. efekty zaprezentowane w tabeli 3.

Tabela 3.

**Efekty osiągnięte dzięki projektom realizowanym w ramach ZPORR**

Wskaźnik	Wartość zakładana	Wartość zrealizowana	Stopień realizacji (%)
Budowa/modernizacja dróg	160 km	109,47 km	68,42
Budowa sieci wodociągowej	269,64 km	200,93 km	74,52
Budowa sieci kanalizacyjnej	123,87 km	73,60 km	59,42
Budowa stacji uzdatniania wody i innych urządzeń zaopatrzenia w wodę	12 szt.	5 szt.	41,67
Modernizacja oczyszczalni ścieków	4 szt.	3 szt.	75,00
Modernizacja szkół i szpitali	33 szt.	12 szt.	63,36
Zakupiony sprzęt medyczny	235 szt.	94 szt.	40,00

Źródło: [1].

Zaprezentowane dane dotyczące efektów uzyskanych w wyniku zaangażowania unijnego wsparcia nie prezentują korzyści, jakie osiągnęli beneficjenci pomocy skierowanej na rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój przedsiębiorczości. Z jednej strony biorcy tej pomocy będą w stanie rozwijać własną działalność (większość wybranych projektów w ramach działania 3.4 obejmuje rozbudowę lub wyposażenie gabinetów lekarskich), z drugiej zaś uczestnicy szkoleń, warsztatów zdobywają wiedzę i umiejętności pozwalające na lepsze dostosowanie się

<sup>2</sup> Za projekty drogowe uznano inwestycje polegające na budowie, modernizacji lub poprawie układu komunikacyjnego zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.

<sup>3</sup> Wśród tych projektów są takie, które zakładają jedynie rozbudowę samej sieci, jak również uwzględniające przebudowę lub modernizację stacji uzdatniania wody.

<sup>4</sup> Wśród tych projektów są takie, które zakładają jedynie rozbudowę samej sieci, jak również uwzględniające przebudowę lub modernizację oczyszczalni ścieków.



do lokalnego rynku pracy (np. dzięki założeniu własnej działalności gospodarczej).

Założeniem udostępnianych środków jest poprawa poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych regionów. Całościowa ocena skuteczności wykorzystania środków będzie możliwa dopiero po zrealizowaniu wszystkich projektów i rozpoczęciu ich oddziaływania na otoczenie. Można jednak przypuszczać, iż projekty będą realizowały główny cel pomocy. Regiony dzięki korzystaniu początkowo z funduszy przedakcesyjnych, a następnie z funduszy strukturalnych w latach 2004 – 2005 zdobyły doświadczenie w pozyskiwaniu środków i ich wykorzystywaniu, co powinno dać wymierne efekty w przyszłości. Nie można jednak zapominać o istniejących okolicznościach utrudniających korzystanie z tych funduszy, stanowiących bariery skutecznego ich wykorzystania. W tym miejscu warto byłoby wspomnieć choćby system finansowania inwestycji, skomplikowany i zbiurokratyzowany system naboru i rozliczania wniosków, czy też obowiązujące procedury zamówień publicznych, które muszą być stosowane w przypadku projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

## Zakończenie

Unijne środki stały się kołem napędowym polskiej gospodarki. Z szacunków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, iż w ciągu dwóch lat obecności w Unii Polska pozyskała już prawie 4 mld zł z funduszy strukturalnych, co pozwoliło na zwiększenie w 2005 r. PKB o 0,86 % (tj. o 8,3 mld zł) [4]. Oszacowano, iż dzięki unijnemu wsparciu powstało ok. 80 tys. nowych miejsc pracy. Prognozy na bieżący rok są jeszcze lepsze szacuje się, że PKB może „podszybować” o 2,8%, a pracę uzyskać ponad 250 tys. osób [4]. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ocenia optymistycznie makroekonomiczne efekty wykorzystania funduszy strukturalnych. Zakłada, że jeżeli tempo wykorzystania unijnych środków nie osłabnie, to w 2015 r. PKB Polski będzie wyższy o ponad 44 % niż w roku 2004.

Ważne jest, aby Podlasie w jak największym stopniu uczestniczyło w efektach uzyskiwanych dzięki wykorzystaniu środków unijnych, tak aby „wyrwało się” z grona regionów najsłabiej rozwiniętych i było w stanie konkurować z innymi regionami Polski o turystów, kapitał, inwestorów, itp.

Pierwsze efekty wykorzystania środków na Podlasiu są już widoczne w postaci wielu kilometrów wybudowanych lub zmodernizowanych dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, doposażenia i modernizacji zakładów opieki zdrowotnej, szkół oraz przeszkolonych osób. Jednakże na rezultaty zrealizowanych projektów infrastrukturalnych oraz skierowanych na rozwój zasobów ludzkich trzeba jeszcze poczekać. Będą one widoczne dopiero po upływie pewnego okresu od zakończenia realizowanych projektów. Trzeba bowiem pamiętać, iż np. budowa lub modernizacja drogi służy nie tylko poprawie komfortu jej użytkowania przez uczestników, ma poprawić warunki życia osób mieszkających w jej pobliżu, ale przede wszystkim ma prowadzić do rozwoju obszaru objętego projektem, dzięki rozwojowi przedsiębiorczości, turystyki, itp.

## Bibliografia

1. Materiały niepublikowane z X posiedzenia Podlaskiego Komitetu Monitorującego Kontrakt Wojewódzki z 8 maja 2006.
2. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Biuletyn ZPORR*, Nr 1 2004.
3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, *Stan wdrażania ZPORR (na dzień 31 marca 2006 r.)*, Warszawa 2006.
4. Naszkowska K., *Euronapęd Polski*, Gazeta Wyborcza z 28 kwietnia 2006.
5. Wojtuch M., *Imponująca mobilność samorządów lokalnych*, Gazeta Prawna z 13 kwietnia 2005.
6. Wojtuch M., *Są lepsze i gorsze województwa*, Gazeta Prawna z 15 marca 2006.
7. Umowy zawarte w ramach ZPORR, dane niepublikowane Biura Zarządzania Funduszami Europejskimi Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego
8. *Uzupełnienie do ZPORR 2004 – 2006*
9. Wojewoda Podlaski, *Droga do Unii Europejskiej – działania dostosowawcze do Unii Europejskiej*, Grupa Barwa, Białystok 2004.
10. *ZPORR na Podlasiu, jak wykorzystaliśmy pieniądze z Unii Europejskiej*, Dodatek do Gazety Wyborczej z 28 stycznia 2005.