

DR MARTA WYSOGLĄD

Fundacja Instytut Innowacji i Rozwoju Społecznego „ANIMAR”
email: martawysoglad@interia.pl

ZRÓŻNICOWANIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW W RAMACH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH W POLSCE W OKRESIE 2014–2017

Słowa kluczowe: fundusze, alokacja, samorząd terytorialny, regionalizacja

Abstrakt. Fundusze Unii Europejskiej są ogromną szansą dla polskich regionów, zwłaszcza w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Dofinansowanie przyznane Polsce w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 to szansa na dalszy rozwój kraju, na wspieranie inicjatyw, które mogą przysłużyć się wzrostowi gospodarczemu. Jest to też wielka odpowiedzialność, gdyż tylko odpowiednio zainwestowane fundusze pozwolą na podnoszenie konkurencyjności polskiej gospodarki. Bazując na zdobytym doświadczeniu należy wykorzystać je tak, by Polska dorównała w niedalekiej perspektywie poziomem rozwoju krajom europejskim, które wcześniej zaczęły korzystać z efektów płynących z integracji. W artykule zaprezentowano stopień wykorzystania środków Unii Europejskiej w regionalnych programach operacyjnych. Ocena wykorzystania środków w województwach została sporządzona województw na podstawie danych liczbowych prezentowanych przez Centralny System Informatyczny SL 2014–2020.

Diversity of the use of funds under operational programs in Poland in the period 2014–2017

Keywords: funds, allocation, territorial local-government, regionalization

Abstract. European Union funds are a great opportunity for Polish regions, especially in the financial perspective for 2014–2020. Co-financing granted to Poland as part of cohesion policy for 2014–2020 is an opportunity for further development of the country, to support initiatives that can contribute to economic growth. It is also a great responsibility, because only properly invested funds will help to raise the competitiveness of the Polish economy. Based on the experience gained, it should be used in such a way that Poland can match the level of development of European countries in the near future, which have previously benefited from the effects of integration. The article presents the use of European Union funds in regional operational programs. The assessment of the use of funds has been made on the basis of provinces based on numerical data presented by the Central Information System SL 2014–2020.

Wprowadzenie

W okresie programowania 2014–2020 Polska stała się największym beneficjentem pomocy unijnej spośród innych państw członkowskich korzystających ze wsparcia funduszy strukturalnych. Głównym celem polityki regionalnej jest zmniejszenie różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów – ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych, niekorzystnych, warunków przyrodniczych lub demograficznych (Klimowicz, 2010, s. 44). Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE.

Sam podział środków finansowych w perspektywie finansowej został przygotowany na podstawie wielkości produktu krajowego brutto (PKB) (Sieradzka, 2012, s. 183):

- regiony mniej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony w fazie przejściowej – ta nowa kategoria została wprowadzona w zastępstwie obowiązującego wcześniej systemu pomocy przejściowej. Należą do niej regiony, których PKB *per capita* wynosi 75–90% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony bardziej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE-27.

Polsce przyznano ponad 82,5 mld euro na realizację polityki spójności w latach 2014–2020. Fundusze zostały przeznaczone na inwestycje zwiększające konkurencyjność polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju, podnoszenie sprawności i efektywności administracji (Tomaszkiewicz, 2014, s. 3). Pieniądze te przekazano m.in. na realizację sześciu programów krajowych i szesnastu programów regionalnych. Warto podkreślić, że na programy regionalne została przeznaczona znacznie większa pula środków niż w poprzednich perspektywach finansowych. Co więcej, województwa po raz pierwszy zaczęły brać udział w zarządzaniu środkami w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki takiemu rozwiązaniu samorządy terytorialne będą miały zapewnioną większą samodzielność w realizacji swoich celów rozwojowych.

Celem rozważań podjętych w artykule jest przedstawienie stopnia wykorzystania środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych uwzględniających podział na województwa, w okresie 2014–2017. W artykule zastosowano analizę literatury przedmiotu i dokumentów źródłowych. Ponadto szczegółowe badanie

przeprowadzono w przekroju poszczególnych województw, biorąc za podstawę dane liczbowe prezentowane przez Centralny System Informatyczny SL 2014–2020.

1. Charakterystyka regionalnych programów operacyjnych w latach 2014–2020

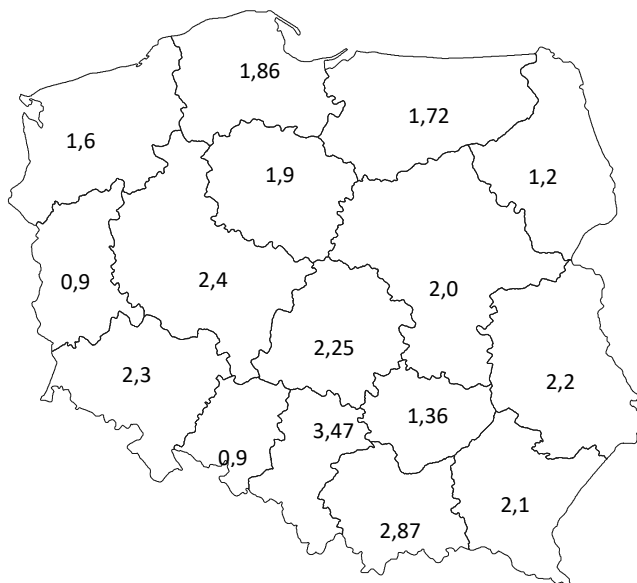
Chęć złagodzenia, a nawet wyrównania nierówności w poziomie grup społecznych europejskich regionów, jest zgodna z podstawowym celem europejskiej polityki spójności (Pastuszka, 2012, s. 100).

Poszczególne regiony Polski mają różne potrzeby rozwojowe. Podobnie jak w latach 2007–2013, w kolejnej perspektywie budżetowej każde województwo opracowuje odrębny program operacyjny określający obszary działania, które organy samorządu województwa podejmują lub mają zamiar podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa lub regionu. Celem 16 regionalnych programów operacyjnych jest wzmocnienie potencjału regionów oraz umożliwienie im samodzielnego kształtowania priorytetowych kierunków rozwoju (Komisja Europejska, 2017, s. 172).

W latach 2014–2020 samorządy województw mogą zarządzać większą niż poprzednio pulą środków europejskich. Na programy regionalne przypadnie aż 60% ogółu pieniędzy przeznaczonych dla Polski w ramach EFRR i EFS, czyli ok. 31,26 mld euro. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania, tym razem samorządy wojewódzkie będą zarządzać nie tylko środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ale również z Europejskiego Funduszu Społecznego. Województwo śląskie otrzymało największą pulę środków do rozdysponowania na poszczególne inwestycje – prawie 3,5 mld euro. Najmniej środków finansowych trafiło do województwa opolskiego oraz świętokrzyskiego – po 0,9 mld euro (por. rys. 1).

Warto podkreślić, że Mazowsze, jako pierwsze polskie województwo zostało uznane za region lepiej rozwinięty według klasyfikacji unijnej (został przekroczony poziom 75% unijnego PKB *per capita*). W związku z tym budżet dla Mazowsza został skonstruowany nieco odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych województw. Jednak z uwagi na to, że województwo mazowieckie jest równocześnie regionem bardzo zróżnicowanym pod względem poziomu rozwoju, sposób rozdysponowania funduszy uwzględnia specyficzne potrzeby poszczególnych jego subregionów biorąc pod uwagę istniejące dysproporcje. Niektóre działania przewidziane dla województwa mazowieckiego będą więc realizowane w ramach programów krajowych lub odrębnych priorytetów inwestycyjnych (Komisja Europejska, 2017, s. 165).

Rysunek 1. Wysokość środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2014–2020 w mld euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2017), s. 175.

Nowością będzie możliwość wdrażania dwufunduszowych Programów Regionalnych, które pozwolą na realizację zarówno projektów dofinansowywanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie np. szkoleń, seminariów, jak i projektów realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Połączenie finansowania z tych dwóch źródeł umożliwi podejmowanie bardziej kompleksowych i elastycznych działań. W ramach przydzielonych alokacji dla poszczególnych regionów, w Polsce 72% stanowią środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a tylko 28% z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Środki przyznane w ramach regionalnych programów operacyjnych mają przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, poprawy standardu świadczenia usług publicznych oraz stanu środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, a w konsekwencji do podwyższenia poziomu życia mieszkańców i stworzenia lepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Z regionalnych programów operacyjnych finansowane są różnorodne projekty. W zależności od specyfiki danego rodzaju wsparcia, określono, kto dokładnie może z niego skorzystać.

Każdy program, w tym regionalny, jest bezpośrednio zaangażowany w realizację celów Unii Europejskiej i przyczynia się do osiągnięcia założonych rezultatów,

w szczególności wynikających ze Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020 oraz zapewnia realizację wymaganych poziomów alokacji na cele tematyczne. Wsparcie dystrybuowane w ramach regionalnych programów operacyjnych w znacznej części związane jest z rozwijaniem podstawowej infrastruktury – transportowej, energetycznej i ochrony środowiska. Pozostałe środki przeznaczone są na finansowanie inwestycji z zakresu potencjału wewnętrznego, czyli na wsparcie działalności badawczo-rozwojowej, innowacyjnej, przedsiębiorczości, upowszechniania i wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej.

2. Stopień wykorzystania środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2020

Rozwój lokalny jest procesem dynamicznym prowadzącym do zmian zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Celem tego rozwoju jest efektywne wykorzystanie istniejących zasobów materialnych i niematerialnych. Działania podejmowane na rzecz rozwoju lokalnego powinny być realizowane łącznie przez wszystkie lokalne podmioty na różnych płaszczyznach, przy aktywnym współdziałaniu mieszkańców i służyć rozwojowi lokalnej infrastruktury, wsparciu projektów zmierzających do zwiększenia atrakcyjności szeroko rozumianego środowiska inwestycyjnego, tworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju zasobów ludzkich i przedsiębiorczości (Kuć-Czajkowska, 2013, s. 157).

Fundusze unijne to środki finansowe wykorzystywane w celu wspierania i restrukturyzacji gospodarek krajów członkowskich Unii Europejskiej, wspierające rozwój przedsiębiorczości, mające charakter pomocy pośredniej lub bezpośredniej. Ich głównym celem jest poprawa dostępu jednostek gospodarczych do źródeł finansowania (Orechwa-Maliszewska, Kopczuk, 2003, s. 5).

Miernikiem stopnia wykorzystania środków unijnych dla rozwoju regionów jest liczba oraz wartość projektów, które przeszły pozytywnie etap oceny formalnej i merytorycznej, a następnie uzyskały wsparcie w ramach jednego z dostępnych w danej perspektywie finansowej programów operacyjnych.

Pod koniec października 2017 roku zostało przeprowadzonych 2941 naborów umożliwiających złożenie dokumentów aplikacyjnych przez potencjalnych beneficjentów we wszystkich województwach. Największa liczba wniosków o dofinansowanie została złożona przez beneficjentów mających swoje siedziby na terenie województw: śląskiego – 5 158 wniosków o dofinansowanie, mazowieckiego – 4 391 oraz dolnośląskiego – 4 131. Najmniej poprawnych formalnie podań złożono

w województwie pomorskim – 109, opolskim – 113, podkarpackim – 125 i zachodniopomorskim 128 (por. tab. 2.). Zainteresowanie składaniem wniosków aplikacyjnych jest bardzo duże, pomimo że w dalszym ciągu obowiązują skomplikowane procedury i wymogi dotyczące dokumentacji konkursowych. Pod względem wartościowym złożone wnioski przekroczyły prawie 50% dostępnej alokacji przewidzianych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Największą popularnością cieszą się konkursy przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw na inwestycje dotyczące wsparcia z zakresu innowacji produktowych i procesowych. Pomoc pochodząca z funduszy unijnych dla sektora MSP jest bardzo istotna, gdyż wpływa on znacząco na wzrost ekonomiczny regionów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i przyczynia się do wyrównania poziomów rozwoju regionów (Mirończuk, 2012, s. 35).

Tabela 1. Liczba wniosków o dofinansowanie oraz ich wartość w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2017

Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2014–2020	Liczba naborów	Liczba wniosków o dofinansowanie	Wartość wniosków o dofinansowanie – ogółem (zł)	Wartość wniosków o dofinansowanie – wkład UE (zł)
Dolnośląskie	267	4 131	11 172 711 470	7 405 512 852
Kujawsko-Pomorskie	179	905	3 649 177 377	2 754 648 462
Lubuskie	147	929	4 145 438 571	2 729 819 487
Łódzkie	226	2 542	10 086 514 935	6 222 449 750
Lubelskie	120	3 265	8 847 006 841	6 235 487 760
Mazowieckie	136	4 391	10 912 496 995	7 396 629 700
Małopolskie	271	3 296	12 710 443 575	8 868 761 459
Opolskie	113	1 187	4 122 078 348	2 927 053 620
Podlaskie	241	2 288	5 750 728 041	3 895 927 154
Podkarpackie	125	3 631	11 704 379 792	7 771 352 638
Pomorskie	109	2 490	10 776 349 497	7 622 267 748
Śląskie	261	5 158	17 595 169 052	11 086 505 665
Świętokrzyskie	165	3 022	6 564 250 436	4 526 016 688
Warmińsko-Mazurskie	284	3 037	6 090 101 866	4 378 834 511
Wielkopolskie	169	3 764	12 780 943 085	8 716 966 822
Zachodniopomorskie	128	1 617	6 253 720 715	3 803 726 669

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 10.2017.

Od uruchomienia regionalnych programów operacyjnych, w ramach osi priorytetowych, zawarto 17 827 umów o dofinansowanie, w których wartość dofinansowania wynosi 52 513 824 866 zł, czyli około 40% alokacji. W układzie regionalnym, pod względem liczby zawartych umów, na pierwszym miejscu uplasowały się

województwo dolnośląskie (1748) oraz województwo wielkopolskie (1672). Najmniej umów zawarto natomiast w województwach: lubuskim (479), podlaskim (543), pomorskim (560). Najwięcej zakontraktowanych środków unijnych ma województwo podkarpackie – 73%, natomiast najmniej województwo podlaskie – tylko 19%.

Tabela 2. Liczba umów o dofinansowanie oraz ich wartość w ramach regionalnych programów operacyjnych w okresie 2014–2017

Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2014–2020	Liczba umów o dofinansowanie	Wartość umów o dofinansowanie – ogółem (zł)	Wartość umów o dofinansowanie – wkład UE (zł)	% zakontraktowanych środków
Dolnośląskie	1748	6 190 313 577	4 183 175 475	44
Kujawsko-Pomorskie	560	3 127 726 624	2 473 533 958	31
Lubuskie	479	2 495 057 408	1 795 868 114	19
Łódzkie	1292	6 384 016 888	4 171 284 199	48
Lubelskie	1331	4 611 864 955	3 385 039 472	35
Mazowieckie	1578	5 042 946 364	3 549 831 662	29
Małopolskie	1369	5 455 586 361	3 907 653 454	44
Opolskie	595	2 553 697 521	1 888 995 765	47
Podlaskie	543	2 340 999 471	1 724 747 300	19
Podkarpackie	1359	5 334 008 578	3 733 303 333	73
Pomorskie	1143	7 517 646 114	5 343 901 674	68
Śląskie	1619	7 745 850 790	5 469 761 293	37
Świętokrzyskie	773	1 710 482 128	1 302 242 094	23
Warmińsko-Mazurskie	1046	2 630 676 124	1 959 724 865	27
Wielkopolskie	1672	7 813 830 647	5 349 214 216	51
RPO – Województwo Zachodniopomorskie	720	3 194 377 778	2 275 547 993	34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 30.10.2017.

Największe, co do wartości, płatności zrealizowano na rzecz beneficjentów mających siedzibę na terenie województw: śląskiego – na kwotę 947 302 406 zł, małopolskiego – 824 250 071, wielkopolskiego – 760 875 206, dolnośląskiego 756 521 292 i najmniejsze na rzecz beneficjentów województw: lubuskiego – na kwotę 267 892 729 zł, warmińsko-mazurskiego – 308 192 428, świętokrzyskiego – 319 639 775.

Najwięcej umów, pod względem środków finansowych, zawarto w ramach wsparcia inwestycji dla gospodarki niskoemisyjnej. Finansowanie ze środków unijnej polityki regionalnej jest ukierunkowane na szereg tematów związanych ze zrównoważonym rozwojem i gospodarką niskoemisyjną. Należy do nich promowanie wytwarzania i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie wydajności energetycznej w przedsiębiorstwach, wspieranie inteligentnego zarządzania energią w budynkach publicznych i w sektorze mieszkalnictwa, a także badania i innowacje w dziedzinie

technologii niskoemisyjnych. Obserwuje się również silną koncentrację na zachęcaniu do wdrażania niskoemisyjnych strategii gospodarczych w miastach różnej wielkości, w tym na promowaniu zrównoważonych form mobilności oraz inteligentnych sieci energetycznych. W dalszej kolejności zawarto umowy na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw. Realizacja projektów w tym zakresie przyczynia się do stymulowania sfery gospodarczej, rozwoju osiągnięć sektora B+R oraz wpływa na zwiększenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Tabela 3. Struktura udzielonego wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych wg celów tematycznych

Główne cele tematyczne	wartość umów – ogółem w zł
Badania, rozwój i innowacje	2 981 279 520
Technologie informacyjno-komunikacyjne	2 567 462 981
Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	12 666 995 878
Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	13 996 914 706
Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	604 160 327
Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	4 959 080 786
Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej	12 221 390 518
Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	6 828 215 913
Promowanie włączenia społecznego oraz walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	8 277 459 077
Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i przygotowanie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	6 980 681 721

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL 2014–2020, stan na 30.10.2017.

Doświadczenia wynikające z realizacji zarówno programów przedakcesyjnych, jak i z perspektyw finansowej 2007–2013 świadczą o tym, że w pierwszej kolejności beneficjenci podejmowali się realizacji zadań własnych rozwiązujących najważniejsze problemy z jakimi się zmagają, w szczególności dotyczące podstawowej infrastruktury drogowej i kanalizacyjnej, a dopiero w dalszej kolejności decydowali się na realizację zadań np. z zakresu turystyki, kultury czy odnawialnych źródeł energii. Ze względu na niewystarczającą ilość środków zaspakajano najpilniejsze potrzeby infrastrukturalne. Natomiast w perspektywie finansowej 2014–2020 fundusze europejskie są wyraźnie skoncentrowane w tych obszarach, które umożliwią w najpełniejszy sposób realizację określonych celów w programach operacyjnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu finansowania najbardziej efektywnych przedsięwzięć.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski:

- zabrakło wyraźnego lidera (regiony) w pozyskiwaniu środków unijnych – w perspektywie finansowej 2017–2013 dominowało województwo mazowieckie, które jako pierwsze polskie województwo opuściło grupę regionów najsłabiej rozwiniętych w UE (PKB na mieszkańca jest wyższe niż 75% średniej unijnej), w związku z tym zaliczone zostało do innej kategorii, definiowanej jako „region przejściowy”,
- województwa Polski Zachodniej w aplikowaniu o środki unijne i realizację projektów są bardziej zaawansowane niż regiony Polski Wschodniej, prowadzi to do zwiększenia różnic rozwojowych w poszczególnych regionach a nie do ich niwelowania,
- przeznaczanie większej puli środków na inwestycje z zakresu interwencji Unii Europejskiej, służących realizacji celów strategii Europa 2020 (EU 2020),
- najwięcej środków zostało zakontraktowanych na projekty dotyczące gospodarki niskoemisyjnej oraz wzmocnienia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

Literatura

- Klimowicz, M. (2010). *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Warszawa: CeDeWu.
- Komisja Europejska (2017). Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa partnerstwa.
- Kuć-Czajkowska, K.A., Komaniecka, M. (2008). Absorpcja środków Unii Europejskiej przez gminy województwa lubelskiego – tendencje, bariery, perspektywy. W: B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia – zarządzanie rozwojem* (s. 201–222). Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.
- Mirończuk, J. (2012). Wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na sektor MSP w Polsce. *Zarządzanie i Finanse*, 1 (10), 19–32.
- Orechwa-Maliszewska, E., Kopcuk, A. (2003). *Finansowe aspekty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*. Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
- Pastuszka, S. (2012). *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*. Warszawa: Difin.

- Sieradzka, K. (2012). *Polityka regionalna Unii Europejskiej – wczoraj, dziś i jutro*. W: P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*. Warszawa: CeDeWu.
- Tomaszkiewicz, B. (2014). *Pieniądze z Unii Europejskiej 2014–2020*. Warszawa: Dziennik Gazeta Prawna.

Cytowanie

- Wysogład, M. (2017). Zróżnicowanie wykorzystania środków w ramach programów operacyjnych w Polsce w okresie 2014–2017. *Europa Regionum*, 4 (XXXIII), 149–158. DOI: 10.18276/er.2017.33-14.