

Absorpcja RPO WP przez jednostki samorządu terytorialnego regionu Podkarpacia

Monika Gajdowska¹

Wstęp

Fundusze z Unii Europejskiej, zarówno te z okresu przedakcesyjnego, jak i te pozyskiwane obecnie, to w przeważającej części środki o charakterze inwestycyjnym. Wprawdzie cała Polska stanowi obszar objęty pomocą strukturalną UE, jednak ze względu na dość znaczne zróżnicowanie międzyregionalne występują różne uwarunkowania i efekty podziału tych środków na poszczególne województwa. Z jednej strony będzie więc to wynik decyzji administracyjnej, a z drugiej efekt regionalnej lub lokalnej aktywności wspartej istniejącym potencjałem gospodarczym.

Celem poniższego opracowania jest analiza wykorzystania środków rozwojowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz analiza przyczyn zróżnicowania aktywności i skuteczności samorządów gminnych i powiatowych województwa podkarpackiego. Z uwagi na ograniczony zakres badaniem objęto wykorzystanie środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013. Analiza została przeprowadzona na podstawie danych publikowanych przez instytucje odpowiedzialne za realizację i zarządzanie funduszami strukturalnymi na Podkarpaciu oraz badań ewaluacyjnych.

Charakterystyka RPO WP na lata 2007–2013

Przemiany ustrojowe po 1989 roku umożliwiły Polsce podjęcie starań w sprawie członkostwa w dotychczas niedostępnych dla naszego kraju Wspólnotach Europejskich. Już we wrześniu 1989 roku obie strony podpisały umowę o handlu oraz współpracy gospodarczej i handlowej, zaś w 1990 roku rozpoczęto oficjalne rozmowy zakończone 1 lutego 1994 roku ratyfikowaniem tzw. układu europejskiego, który stworzył podstawy finansowej i technicznej pomocy dla naszego kraju. Po negocjacjach i spełnieniu przez Polskę szeregu wymogów ekonomicznych i politycznych 1 maja 2004 roku na mocy traktatu akcesyjnego Polska stała się państwem członkowskim UE [McCornik 2010: 95].

¹ Dr Monika Gajdowska, Katedra Gospodarki Światowej, Europeistyki i Polityki Regionalnej, Wydział Ekonomiczny, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Stalowej Woli, Zakład Stosunków Międzynarodowych, Wydział zamiejscowy w Tarnobrzegu, Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach

Po wstąpieniu do Wspólnoty w 2004 roku mogliśmy wciąż wykorzystywać przyznaną nam pomoc przedakcesyjną oraz równocześnie, jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej, dodatkowo otrzymaliśmy nowe możliwości wsparcia. Lata 2007–2013 to kolejny okres programowania, w ramach którego Polsce zostało przyznane wsparcie na rozwój kraju i poszczególnych regionów, na rozwój zasobów ludzkich oraz na zbliżenie poziomu życia ludności w Polsce do standardów europejskich [www.funduszeustrukturalne.gov.pl *Co się zmieniło...*].

Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych) powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego (RPO WP) na lata 2007–2013 jest najważniejszym instrumentem polityki rozwoju regionu w ramach obecnej perspektywy finansowej, zaś celem głównym jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Program ten jest realizowany przy zaangażowaniu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1 198,79 mln euro [www.wrota.podkarpackie.pl]. Kwota ta uwzględnia alokację dodatkowych środków wspólnotowych w wysokości:

- 42 340 885 euro – z krajowej rezerwy wykonania;
- 10 295 370 euro – z dostosowania technicznego;
- 9 842 879 euro – wydzielone z dostosowania technicznego z przeznaczeniem na niwelowanie skutków powodzi, która miała miejsce m.in. na terenie województwa podkarpackiego w maju i czerwcu 2010 r., które województwo podkarpackie uzyskało na mocy Uchwały nr 53 Komitetu Koordynacyjnego NSRO z dnia 9 lutego 2011 r. (tabela 1).

Tabela 1. Podział środków z EFRR na poszczególne osie priorytetowe

Oś priorytetowa	% alokacji środków EFRR
Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	25,40
Infrastruktura techniczna	30,02
Społeczeństwo informacyjne	5,98
Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom	15,00
Infrastruktura publiczna	10,60
Kultura i turystyka	3,26
Spójność wewnątrzregionalna	7,00
Pomoc techniczna	2,74
RAZEM	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: RPO WP, 2011, s. 10–12

Skuteczna i efektywna realizacja założeń programowych mająca na celu zaspokojenie potrzeb rozwojowych województwa, jak również zmniejszenie różnic wewnątrz samego regionu, będzie możliwa nie tylko dzięki aktywności zdefiniowanych w pro-

gramie beneficjentów interwencji, ale także skuteczności podejmowanych przez nich działań.

Stan realizacji RPO WP na lata 2007–2013

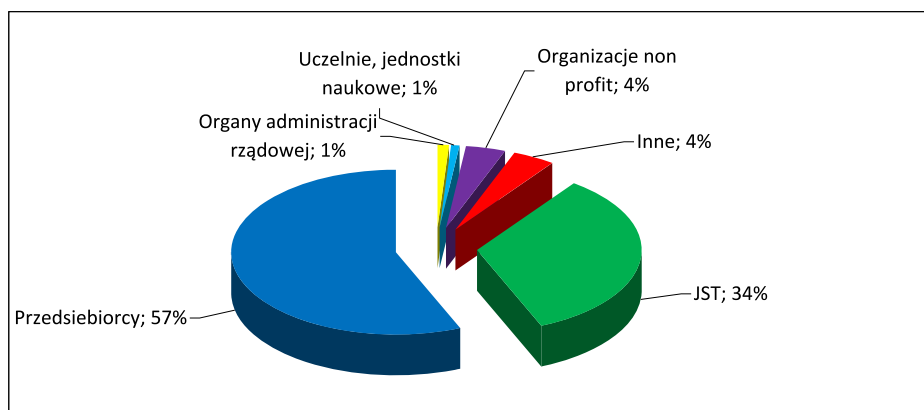
W ramach RPO WP do dnia 31 grudnia 2010 r. odbyło się 37 konkursów, w ramach których złożono 3069 wniosków o wartości całkowitej 8 705 556 594,29 PLN [UMWP 2011: 15].

Tabela 2. Średnie wartości złożonych wniosków w poszczególnych osiach priorytetowych

Oś priorytetowa	Średnia wartość całkowita (PLN)	Średnia wartość dofinansowania EFRR (PLN)
Oś I	1 656 100,72	880 218,25
Oś II	5 271 578,14	3 458 916,65
Oś III	12 247 773,97	8 769 634,91
Oś IV	6 177 482,76	3 937 601,63
Oś V	4 582 918,52	2 645 490,42
Oś VI	3 762 816,55	2 542 971,59
Oś VII	4 979 352,75	3 724 500,44

Źródło: UMWP, 2011, s. 15

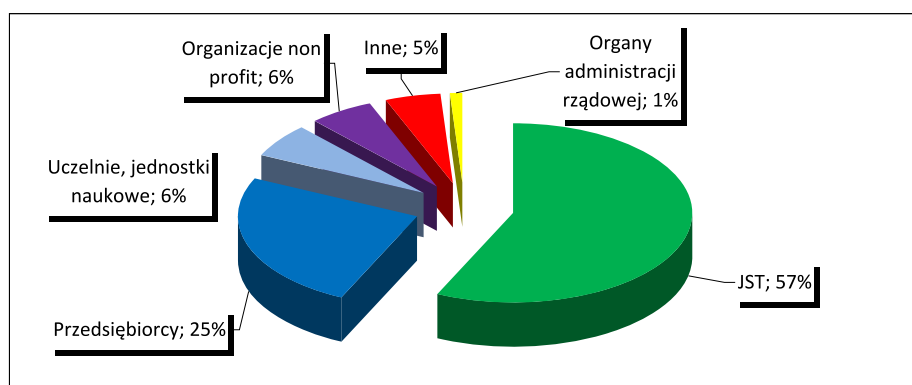
Najwyższe średnie wartości odnotowano w ramach osi priorytetowej III *Społeczeństwo informacyjne*, w ramach której odbył się jeden konkurs, w którym złożono w sumie 31 wniosków o dofinansowanie (tabela 2). Występująca różnica w średnich wartościach pomiędzy osią III a pozostałymi priorytetami wynika przede wszystkim z realizacji dwóch dużych projektów kluczowych o średniej wartości całkowitej wynoszącej ok. 80 mln PLN i średniej wartości dofinansowania EFRR – 68 mln PLN. Najniższe średnie wartości złożonych wniosków występują w osi priorytetowej I *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka*, w ramach której przeważają nieduże projekty mikro, małych i średnich przedsiębiorstw podlegające pomocy publicznej [UMWP 2011: 15].



Wykres 1. Liczba złożonych wniosków wg typów beneficjentów

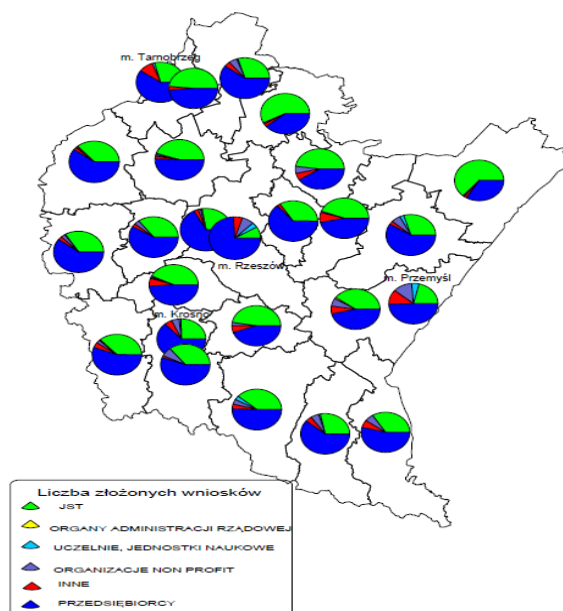
Źródło: UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 16

Analizując dane dotyczące struktury beneficjentów składających wnioski o dofinansowanie, można zauważyć, że najbardziej aktywną i jednocześnie najliczniejszą grupą beneficjentów są przedsiębiorcy, którzy złożyli 57% wniosków (wykres 1, 2). Tuż za nimi plasują się jednostki samorządu terytorialnego (jst) z 34% udziałem. Pozostali beneficjenci wykazują aktywność poniżej 5% w skali programu. Odmienna sytuacja występuje w przypadku wartości dofinansowania. O najwyższą wartość dofinansowania ubiegały się jst – 57%, które realizowały głównie projekty infrastrukturalne. Wartość wnioskowanego dofinansowania przedsiębiorców na poziomie 25%, pomimo zdecydowanie większej liczby złożonych wniosków, wynika przede wszystkim z obowiązujących ich zasad pomocy publicznej [UMWP 2011: 16].



Wykres 2. Wartość dofinansowania EFRR w złożonych wnioskach wg typów beneficjentów

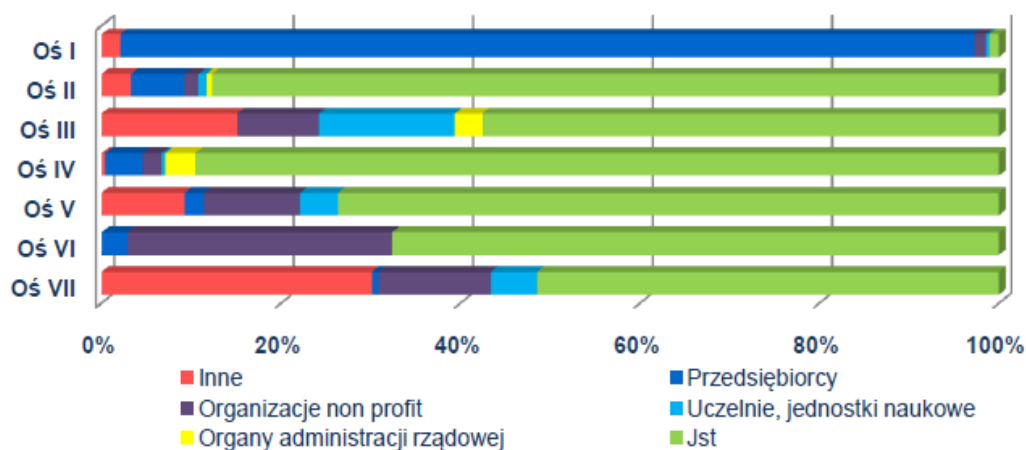
Źródło: UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 16



Mapa 1. Struktura beneficjentów wg liczby złożonych wniosków w ujęciu terytorialnym

Źródło: UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 16

Dominująca aktywność jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców widoczna jest także w ujęciu terytorialnym. W przeważającej większości powiatów najwięcej wniosków złożyli przedsiębiorcy, natomiast o najwyższe dofinansowanie z EFRR wnioskowały jst. Wyjątek stanowi Rzeszów, gdzie wysoką aktywnością aplikacyjną wnioskowanego dofinansowania z EFRR odznaczają się uczelnie i jednostki naukowe realizujące projekty rozwojowe i innowacyjne (mapa 1).



Wykres 3. Struktura wnioskodawców wg osi priorytetowych

Źródło: UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 19

Wyróżniającą się grupą wnioskodawców są jst, które aplikowały do wszystkich osi priorytetowych, natomiast w zakresie osi priorytetowych II–VII złożyły przeważającą część wniosków. Jedyną osią, w której dominuje inna grupa beneficjentów jest I oś priorytetowa, gdzie ponad 90% wniosków złożyli przedsiębiorcy (wykres 3) www.wrota.podkarpackie.pl, UMWP, *Informacje...* s. 9]. Taka struktura wynika przede wszystkim z przyjętych założeń władz województwa podczas określania celów strategicznych poszczególnych osi oraz ich grup beneficjentów.

Skuteczność i aktywność wykorzystania funduszy przez poszczególne grupy beneficjentów

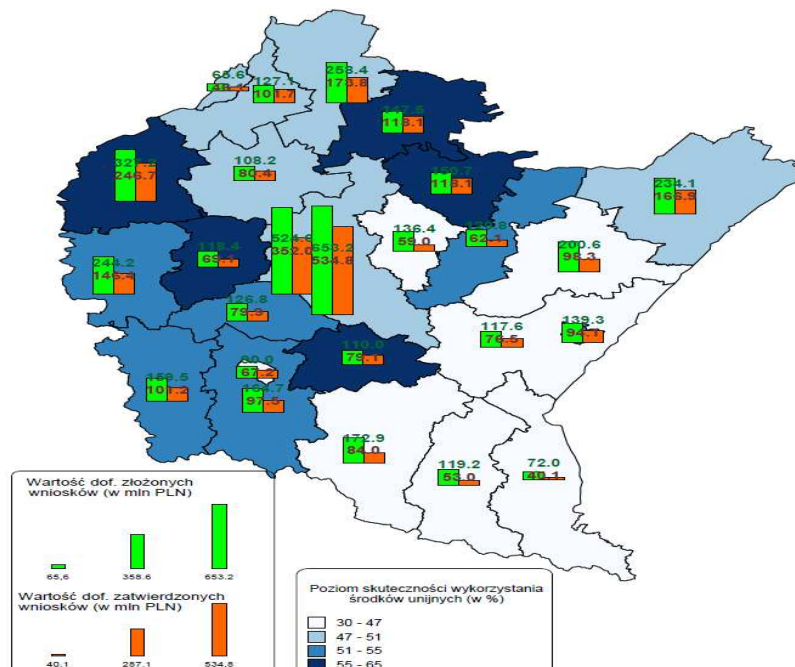
Skuteczność pozyskiwania środków z RPO WP plasuje się na poziomie 50%, co oznacza, iż co drugi złożony wniosek uzyskał dofinansowanie. Najskuteczniejszym typem beneficjentów są organy administracji rządowej, które uzyskały wynik 91%. Wysoka lokata może wynikać z faktu, iż liczba projektów pośrednio odpowiada liczbie beneficjentów, jak również ze specyficznego, przemyślanego charakteru tych projektów (wykres 4). Najniższym stopniem skuteczności odznaczają się przedsiębiorcy, którzy wykazali się wysoką aktywnością w stosunku do ograniczonej puli środków przeznaczonych na konkursy [UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 37].



Wykres 4. Skuteczność wykorzystania środków RPO WP

Źródło: UMWP, 2011, s. 19

Struktura alokacji środków w poszczególnych regionach województwa podkarpackiego jest znacznie zróżnicowana i można powiedzieć, że potwierdza postawioną i udowodnioną w badaniach D. Bieleckiej hipotezę, według której „(...) gminy, które są położone w regionach o dłuższych tradycjach samorządności, wyższym poziomie kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, jako lepiej przygotowane do korzystania z nowych możliwości, okażą się sprawniejsze w zdobywaniu środków pomocowych UE” [Bielecka 2006: 87]. Poniższa mapa obrazująca skuteczność pozyskiwania środków z RPO WP wg miejsca realizacji projektów może stanowić także potwierdzenie powyższej tezy w regionie podkarpackim, gdyż zdecydowana większość projektów realizowana jest w dużych ośrodkach, nie tylko charakteryzujących się dużym potencjałem finansowym i gospodarczym, ale także w zdecydowanej większości długą historią.



Mapa 2. Skuteczność pozyskiwania środków RPO WP wg miejsca realizacji

Źródło: UMWP, 2011, s. 19

Rozkład przestrzenny pomimo braku specyficznych cech zróżnicowania cechuje wzmocniona absorpcja w centralnej oraz zachodniej części regionu. Najwyższa aktywność występuje w powiecie rzeszowskim, mieleckim, dębickim, jarosławskim oraz sanockim, jak również w Rzeszowie. Najniższy poziom aktywności skoncentrowany jest na południowo-wschodnim terenie województwa oraz punktowo w powiatach leżajskim i tarnobrzeskim oraz w Tarnobrzegu i Krośnie [UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 16].

Na mapie rozkładu poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych w poszczególnych gminach województwa wyraźnie zaznaczają się dysproporcje rozwojowe i społeczne, gdyż im biedniejsza gmina, tym mniej pozyskuje środków europejskich. W zależności od potrzeb i możliwości danego powiatu liczba i wartość podpisanych umów w poszczególnych osiach priorytetowych RPO WP jest zróżnicowana. Ponadto należy zaznaczyć, że na terenie województwa podkarpackiego występują także znaczne obszary zmarginalizowane gospodarczo, charakteryzujące się m.in. wysoką stopą bezrobocia czy też małą liczbą podmiotów gospodarczych. Czynniki te także mogą wywierać istotny wpływ na aktywność i skuteczność jst i przedsiębiorców w pozyskiwaniu środków pomocowych.

Przedstawiona mapa realizacji projektów w województwie podkarpackim w sposób jednoznaczny obrazuje potencjał poszczególnych wnioskodawców. Regiony najszybciej się rozwijające pozyskały w ramach obecnej perspektywy najwięcej środków finansowych. Liderem w tym zestawieniu jest region rzeszowski oraz mielecki. Cechą wspólną obu regionów jest wysoka urbanizacja oraz uprzemysłowienie, co wpływa na posiadanie przez te regiony możliwości nie tylko finansowych czy administracyjnych, ale także i kadrowych.

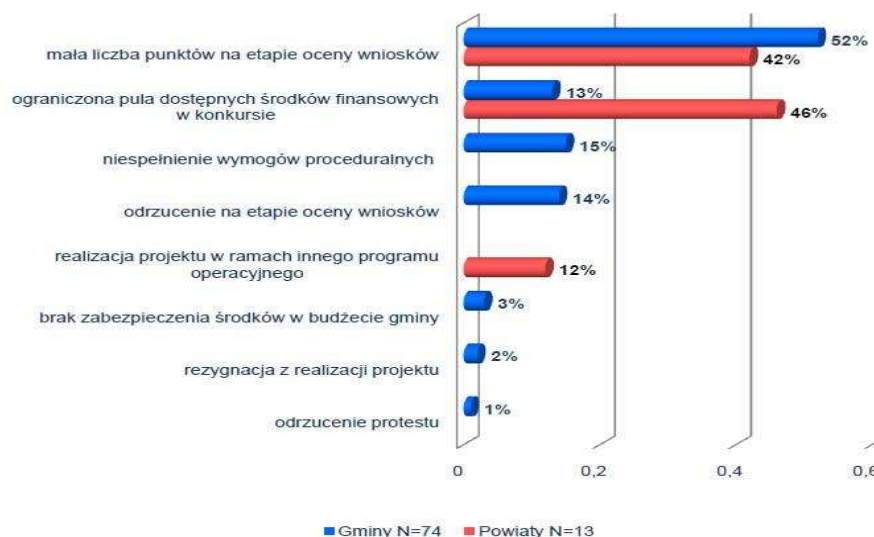
Analizując jednak powyższe dane, należy zaznaczyć, że beneficjenci RPO WP charakteryzują się stosunkowo wysokim stopniem aktywności pozyskiwania środków finansowych. Wśród poszczególnych typów beneficjentów największą aktywność wykazują jst oraz przedsiębiorcy, którzy złożyli łącznie 90% wszystkich wniosków. Podmioty te ubiegały się także o najwyższe dofinansowanie EFRR stanowiące aż 82%.

Analiza przyczyn zróżnicowania aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu środków z RPO WP

Wyniki badań ewaluacyjnych zdiagnozowały znaczne zróżnicowanie wykorzystania środków RPO WP przez samorządy gminne i powiatowe. Dla uzyskania kompletnej diagnozy skali tego zjawiska konieczne jest zidentyfikowanie nie tylko przyczyn, ale także czynników zewnętrznych i wewnętrznych mających wpływ na aktywność i skuteczność poszczególnych grup beneficjentów.

Rozpatrując przyczyny odrzucenia wniosków, przeważająca część badanych podmiotów wskazywała na uzyskanie zbyt małej liczby punktów na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Powiaty niepowodzenie tłumaczyły także niewystarczającą pulą środków finansowych przeznaczonych na dany konkurs oraz złożeniem wniosku do innego programu operacyjnego. W przypadku gmin przyczyny leżały głównie po stronie proceduralnej (wykres 5).

Analizując wykazane przyczyny braku powodzenia w uzyskaniu dofinansowania przez samorządy, należy stwierdzić, iż podmioty te upatrują swych niepowodzeń przede wszystkim w czynnikach proceduralnych, czyli zewnętrznych. Jedynie 3% gmin wskazywało na czynniki wewnętrzne w postaci braku własnych środków w budżecie czy też niedostatecznie wykształconej kadry. Z deklaracji badanych gmin wynika, iż czynnikami o najistotniejszym znaczeniu wpływającymi na aktywność i skuteczność w pozyskiwaniu środków z RPO WP są uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz czynniki budżetowe. Opinię taką wyraziło odpowiednio 92% i 85% samorządów. Najmniejsze znaczenie przypisano uwarunkowaniom bezpośrednio zależnym od samych gmin, tj. czynnikom komunikacyjnym oraz strategicznym [UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 60].



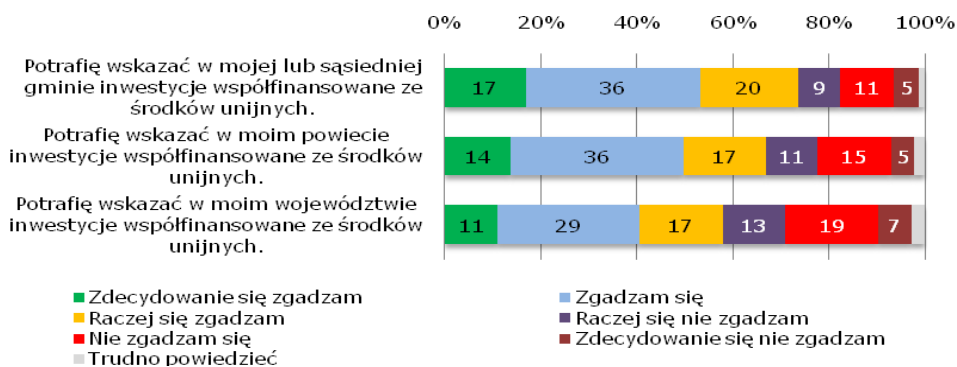
Wykres 5. Przyczyny nieprzyjęcia wniosku/ów do realizacji

Źródło: UMWP, 2011, s. 59

Celem zwiększenia aktywności i skuteczności wykorzystania środków RPO WP przeważająca część samorządów uwzględniła w swych strukturach organizacyjnych oraz w podejmowanych działaniach rekomendacje dot. podnoszenia kwalifikacji pracowników, współdziałania wszystkich oddziałów urzędu, powołania w strukturze organizacyjnej urzędu osoby lub komórki odpowiedzialnej za koordynację działań wszystkich wydziałów zaangażowanych w pozyskiwanie środków z UE czy tworzenie partnerstw z innymi podmiotami. Gminy i powiaty nie podjęły się natomiast poprawy komunikacji z obywatelami uznawanej za jedną z istotniejszych barier w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych [UMWP, 2011, *Aktywność...* s. 66].

Analizując absorpcję środków unijnych, nie należy omijać świadomości społeczeństwa związanej z efektami wykorzystania środków UE. Prawie 90% beneficjentów dostrzega rozwój województwa w ostatnich latach. Zdecydowana większość (ok. 97%) wiąże ten rozwój z funduszami europejskimi. Jeśli chodzi o aspekt poznawczy świadomości, większość mieszkańców województwa ma poczucie, że identyfikuje

inwestycje dofinansowane z funduszy europejskich zarówno w najbliższej okolicy, jak i w regionie (wykres 6).



Wykres 6. Dostrzeganie inwestycji finansowanych z funduszy europejskich (N = 1039)

Źródło: Raport końcowy, *Badanie CATI z mieszkańcami województwa podkarpackiego*

Uwagi końcowe

Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych to w obecnych czasach, w dobie kryzysu gospodarczego, kluczowy czynnik wpływający na efektywny i szybki rozwój regionu oraz minimalizację różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym. Przed regionem Podkarpacia, zaliczanym do jednego z najuboższych, jeszcze długa droga, aby poziom rozwoju gospodarczego, a także jakość życia jego mieszkańców uległy zadowalającej poprawie. Analizując dane udostępniane przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, widoczne stają się znaczne dysproporcje w efektach pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych przez poszczególne regiony. Najwięcej projektów realizowanych jest w dużych miastach i regionach bogatszych, czyli tam, gdzie potencjał administracyjny, finansowy, a także świadomość władz i społeczeństwa są zdecydowanie wyższe. Regiony wiejskie oraz zmarginalizowane gospodarczo uzyskują zdecydowanie gorsze efekty w czynionych staraniach o pozyskanie dodatkowych bezzwrotnych środków europejskich. Problem absorpcji środków pochodzących z budżetu UE przez regiony słabiej rozwinięte jest problemem złożonym, wymagającym interwencji władz zarówno samorządowych, regionalnych, jak i krajowych. Dodatkowym elementem mogącym wpłynąć na zmniejszenie tych dysproporcji są m.in. szkolenia, konsultacje, których podstawowym zadaniem będzie pomoc w tworzeniu dobrych projektów, w pozyskiwaniu udziału własnego oraz wyszkolenie kadry odpowiadającej za prawidłową i terminową realizację projektu.

Bibliografia

Bielecka D. 2006, *Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (23), s. 87.

- McCornik J., 2010, *Zrozumieć Unię Europejską*, PWN, Warszawa, s. 95.
- Raport końcowy, 2011, *Badanie CATI z mieszkańcami województwa podkarpackiego*.
- UMWP, 2011, *Aktywność beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 – Raport końcowy – ewaluacja wewnętrzna*, s. 15, 16, 19, 37, 59, 60, 66.
- www.fundusze-strukturalne.gov.pl, MRR, *Co się zmieniło w okresie programowania 2007–2013* (stan na dzień 20.03.2012).
- www.fundusze-strukturalne.gov.pl, MRR, *Sprawozdanie z realizacji RPO 16 województw, 2011* (stan na dzień 20.03.2012).
- www.wrota.podkarpackie.pl, *Fundusze strukturalne 2007–2013* (stan na dzień 20.03.2012).
- www.wrota.podkarpackie.pl, *Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Informacje o realizacji RPO WP, Sprawozdania kwartalne, półroczne i roczne z lat 2010–2011* (stan na dzień 20.03.2012).

The absorption RPO WP by local units in Podkarpacie region

Summary

The article shows the level of the absorption of European centers through individual communes in the podkarpackie province, with one of poorest regions the EU, is an important component enabling panes and the sustainable development and reducing developmental proportions between individual regions. Unfortunately many elements affect the level of this absorption from nearer and further surrounding self-government units in it above all administrative and financial possibilities of individual communes and cities.

Key words: absorption, local units, UE funds