

Dominika Wojtowicz, Bogusława Fudala***

DOŚWIADCZENIA ZPORR A REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE NA LATA 2007–2013

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r. polskie województwa stały się podmiotami wspólnej polityki regionalnej, w ramach której otrzymują na realizację jej podstawowych celów coraz większe środki z unijnego budżetu. Jak pokazało doświadczenie poprzedniego okresu programowania, dla efektywnej absorpcji tychże funduszy oraz zagwarantowania rzeczywistych, pozytywnych efektów ich wykorzystania niezbędny jest odpowiednio skonstruowany i sprawnie funkcjonujący system instytucjonalny. Na system ten składają się z jednej strony procedury dotyczące programowania, zarządzania, finansowania, kontroli itp., z drugiej – faktyczne działanie wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Artykuł zawiera główne wnioski z badań prowadzonych w 2008 roku. Celem badań była analiza doświadczeń wdrażania funduszy strukturalnych przeznaczonych dla regionów w latach 2004–2006, w tym w szczególności identyfikacja głównych porażek, oraz poznanie zakresu wykorzystania związanych z nimi doświadczeń przy kształtowaniu modelu implementacji funduszy w kolejnej perspektywie budżetowej 2007–2013. Przedstawione zostały także procedury tworzenia szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz priorytety przyjęte w ich ramach przez samorządy poszczególnych województw.

Lata 2004–2006 były okresem, w którym Polska po raz pierwszy przystąpiła do realizacji wspólnej polityki regionalnej i rozpoczęła wdrażanie funduszy strukturalnych. Doświadczenie zdobyte przy realizacji programów pomocy przedakcesyjnej okazało się niewystarczające do skonstruowania i wdrożenia systemu mającego zapewnić efektywną absorpcję nieporównywalnie większych funduszy strukturalnych. Stosunkowo szybko zorientowano się, że przyjęty model instytucjonalno-prawny w wielu obszarach nie przystaje do rzeczywistości i kreuje poważne bariery dla podmiotów chcących uzyskać dofinansowanie na zgłaszane przedsięwzięcia. W 2005 r. wprowadzono tzw. program naprawczy mający na celu i zakładający m.in. nowelizację ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Podjęte działania rzeczywiście przyczyniły się do „zwiększenia poziomu wykorzystania funduszy unijnych przez Polskę”, niemniej oczywiste stało się, że system wdrażania środków unijnych w kolejnym, siedmioletnim okresie programowania wymaga gruntownych zmian.

W artykule podjęto próbę identyfikacji głównych kierunków zmian dotyczących modelu realizacji polityki regionalnej i absorpcji funduszy. Tekst składa

* Katedra Europeistyki, Akademia Leona Koźmińskiego.

** Absolwentka Akademii Leona Koźmińskiego.

się z dwóch części. Pierwsza z nich jest analizą głównych zmian w wybranych obszarach systemu wdrażania funduszy pomocowych przeznaczonych na wspieranie rozwoju polskich regionów. W drugiej opisano procedury tworzenia Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i określono czynniki ograniczające suwerenność zarządów województw w ich opracowywaniu. Podjęto także próbę porównania priorytetów rozwojowych przyjętych przez decydentów z poszczególnych regionów poprzez analizę alokacji przypisanych poszczególnym obszarom interwencji w ramach RPO.

Artykuł stanowi syntezę wyników badania, w którym wykorzystano kilka metod, m.in. wywiady z osobami zatrudnionymi w administracji centralnej oraz samorządowej (szczebla regionalnego) zajmującymi się programowaniem i wdrażaniem polityki regionalnej w okresie 2004–2006 oraz 2007–2013, przeprowadzono analizę dokumentów programowych i strategicznych obu okresów programowania (ZPORR, 16 RPO, 16 wojewódzkich strategii rozwoju), w tym analizę tabel finansowych zawierających indykatorywny podział środków na obszary interwencji uwzględnione w programach regionalnych na lata 2007–2013, analizę wybranych raportów ewaluacyjnych dotyczących wdrażania programów lub wybranych komponentów programów regionalnych (ZPORR oraz RPO) oraz dostępnej literatury przedmiotu.

1. Główne zmiany w modelu wdrażania polityki regionalnej w Polsce wynikające z doświadczeń okresu 2004–2006 – analiza wybranych obszarów

1.1. Podział funduszy przeznaczonych na rozwój regionów

Konieczność przeprowadzenia rewizji poprzedniego modelu realizacji polityki regionalnej po części wynikała z faktu znacznego – bo niemal sześciokrotnego – zwiększenia środków przekazanych Polsce z unijnego budżetu, przy niezminionej metodologii, według której środki przyznawane były poszczególnym regionom. Z trzech zaproponowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wariantów, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i pomimo wielu protestów oraz interpelacji różnych środowisk, Rada Ministrów zdecydowała się na rozdysponowanie funduszy na podstawie tzw. algorytmu 80–10–10. Przyjęcie takiego rozwiązania sprawiło, że wszystkie województwa uczestniczyły w podziale tylko 80% ogółu środków, proporcjonalnie według liczby ludności. Podział pozostałych 20% środków dotyczył tylko regionów, w których poziom PKB na jednego mieszkańca był niższy od 80% średniej krajowej i w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa od 150% średniej krajowej¹.

¹ Pozostałe dwa warianty to: algorytm stosowany przez Komisję Europejską (tzw. metoda berlińska) bazujący na produkcie krajowym na mieszkańca oraz uwzględniający liczbę mieszkańców danego obszaru, i algorytm 60/40 liczony liczbą ludności oraz odwrotnością PKB na mieszkańca.

Biorąc pod uwagę procent środków przyznanych poszczególnym regionom, w stosunku do alokacji przewidzianej w ZPORR, można ocenić, że nowy podział okazał się najkorzystniejszy dla województw: dolnośląskiego, pomorskiego i świętokrzyskiego, najwięcej straciły zaś województwa: małopolskie, kujawsko-pomorskie i wielkopolskie. Zmiany te wynikają ze zmian poziomów trzech czynników – populacji, PKB *per capita* oraz bezrobocia – uwzględnionych w algorytmie zastosowanym przy podziale środków. Porównanie wysokości alokacji przewidzianej w ramach dwóch kolejnych okresów budżetowych prezentuje poniższa tabela.

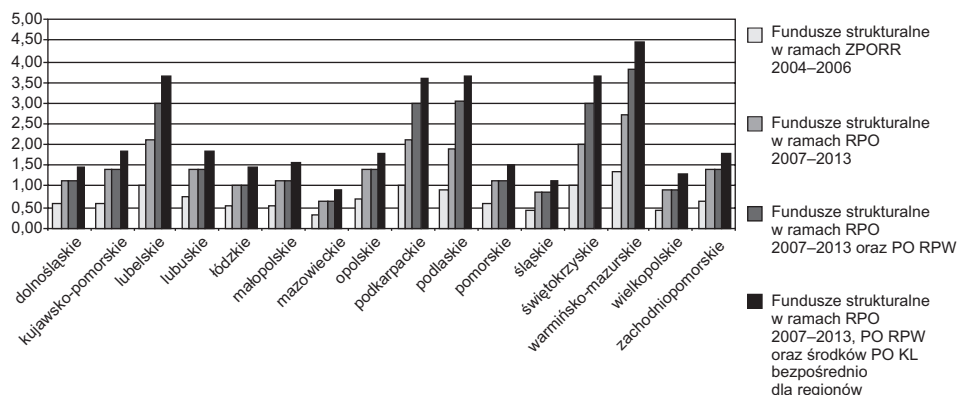
Tab. 1. Alokacja funduszy strukturalnych na poszczególne województwa w ramach ZPORR i RPO

Województwo	RPO		ZPORR		Różnica w punktach procento- wych
	w milionach euro	w procentach	w milionach euro	w procentach	
dolnośląskie	1213,1	7,33	223,6	8,10	0,77
kujawsko-pomorskie	951,0	5,74	142	5,14	-0,60
lubelskie	1155,9	6,98	201	7,28	0,30
lubuskie	439,2	2,65	82,5	2,99	0,34
łódzkie	1006,4	6,08	157,1	5,69	-0,39
małopolskie	1290,3	7,79	185,2	6,71	-1,08
mazowieckie	1831,5	11,06	299,9	10,86	-0,20
opolskie	427,1	2,58	76,8	2,78	0,20
podkarpackie	1136,3	6,86	192	6,96	0,09
podlaskie	636,2	3,84	110	3,98	0,14
pomorskie	885,1	5,35	159,6	5,78	0,44
śląskie	1713,0	10,35	279,8	10,14	-0,21
świętokrzyskie	725,8	4,38	133,1	4,82	0,44
warmińsko-mazurskie	1036,5	6,26	182	6,59	0,33
wielkopolskie	1272,8	7,69	196	7,10	-0,59
zachodniopomorskie	835,4	5,05	140	5,07	0,03
OGÓŁEM	16555,6	100,00	2760,60	100,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów MRR.

Działania mające na celu wspieranie rozwoju regionalnego podejmowane w latach 2007–2013 finansowane z środków unijnych trafiają do województw w ramach trzech programów operacyjnych. Każde województwo otrzyma środki na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych oraz regionalnego komponentu Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”. Ponadto pięć najbardziej potrzebujących polskich województw otrzyma dodatkowo fundusze w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”. Warto zauważyć, że sposób roz-

dzielenia funduszy uwidacznia konsekwencję rządu we wspieraniu biedniejszych jednostek. Stosunkowo najmniejsze wsparcie na realizację strategii rozwoju otrzymują regiony o najwyższym wskaźniku PKB *per capita*, co pokazuje poniższy wykres.



Ryc. 1. Szacunkowa wartość funduszy strukturalnych jako procent PKB regionów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Rocznika Statystycznego Województw 2006* oraz *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*.

1.2. Programowanie

Jak zaznaczono wcześniej, usunięcie większości barier, które w znaczący sposób utrudniały absorpcję funduszy w latach 2004–2006, wymagało reorganizacji modelu wdrażania polityki regionalnej i funduszy strukturalnych. W okresie 2004–2006 główne narzędzie realizacji polityki regionalnej stanowił Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, co było wynikiem podjętej przez rząd pod koniec 2002 r. decyzji o przygotowaniu jednego programu regionalnego zamiast szesnastu oddzielnych. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiała obawa o niewystarczające zasoby kadrowe, finansowe i rzeczowe poszczególnych regionów, które zapewniłyby sprawne opracowanie i późniejsze wdrażanie programów. Inną przyczyną zaniechania implementacji szesnastu niezależnych programów wojewódzkich były również naciski ze strony Komisji Europejskiej, która ze względów pragmatycznych preferowała wariant jednego, centralnie zarządzanego programu.

Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach programowych, ZPORR został przygotowany przez specjalny zespół powołany w MPiPS, ściśle współpracujący z samorządami wszystkich województw². Jednakże, jak wynika z przeprowadzonych w ramach badań wywiadów z pracownikami instytucji samorządowych oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, samorzady wojewódzkie nie miały

² Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006, Dziennik Ustaw Nr 166, poz. 1745, s. 353.

realnego wpływu na kształt programu, w tym w szczególności osi priorytetowych i alokacji. Udział samorządów w procesie tworzenia ZPORR ograniczył się praktycznie do ustalenia kryteriów wyboru projektów (każdy region mógł zgłosić propozycję nowego albo zmiany wybranego przez MRR kryterium)³. Założenia dotyczące priorytetów i celów programu zostały przygotowane w dużej mierze na podstawie strategii realizowanych w innych państwach członkowskich. Zespół korzystał również z opinii ekspertów zewnętrznych: zagranicznych (w ramach realizowanych projektów twinningowych) i krajowych (m.in. prof. Szlachty, prof. Kalara, prof. Wilka) oraz wewnętrznych zorganizowanych w ramach zespołu powołanego przez ówczesnego ministra Hausnera.

ZPORR był więc programem, który realizował ten sam układ priorytetów przy bardzo zbliżonych proporcjach finansowania poszczególnych działań. Ograniczenie roli władz regionów w procesie programowania budziło wiele frustracji – program mający na celu wspieranie rozwoju i konkurencyjności polskich województw nie uwzględniał bowiem specyficznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych tych jednostek (por. Kozak 2006, s. 81). Ponadto zbierane (najczęściej w formie pisemnych opinii) komentarze do założeń programu nie przekładały się na podejmowane przez decydentów działania, co jeszcze bardziej zniechęcało samorządy do współpracy z MRR. Odpowiedzialni za opracowanie ZPORR urzędnicy tłumaczyli ograniczenie roli władz regionów w procesie opracowywania założeń programu przywiązywaniem przez samorządowców zbyt dużej wagi do kwestii związanych z podziałem środków finansowych pomiędzy województwa, która, w ich przekonaniu, praktycznie zastąpiła dyskusję nad merytoryczną zawartością programu. Podkreślano także brak doświadczenia w tworzeniu strategii rozwoju regionalnego i częste kierowanie się interesami politycznymi samorządowców.

Krytyka rozwiązań stosowanych w fazie planowania ZPORR, koncentrująca się na ograniczeniu roli samorządów, a w konsekwencji – niedopasowaniu zawartości merytorycznej programu do faktycznych, partykularnych potrzeb i szans rozwojowych poszczególnych województw, stanowiła podstawę rozpoczętej w 2004 r. dyskusji na temat najważniejszych rozwiązań nowego modelu polityki regionalnej dla kolejnego okresu obejmującego lata 2007–2013. W przyjętym w styczniu 2005 r. przez Radę Ministrów *Wstępnym Projekcie Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013* zasygnalizowano możliwość zastąpienia jednego ZPORR szesnastoma RPO (por. Grosse 2005, s. 23), która została przedstawiona i ostatecznie zaaprobowana przez Komisję Europejską (Szlachta, Woźniak 2007, s. 24).

Samorządy samodzielnie opracowywały kształt osi priorytetowych i alokację funduszy przeznaczonych na poszczególne działania, a następnie negocjowały z Komisją Europejską ostateczne wersje RPO. Następnie każdy z szesnastu zarządów województw przyjął dokument w drodze uchwały, a Rada Ministrów

³ Niemniej MRR nie zezwoliło na wprowadzenie przez poszczególne regiony indywidualnych kryteriów.

zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przyjęła uchwałę o zakresie i warunkach dofinansowania RPO środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Na tej podstawie zawierano kontrakty wojewódzkie.

Poziom autonomii decyzji samorządów wojewódzkich przy wyborze priorytetów i działań, wydatkowaniu środków na wybrane cele, ustalaniu warunków przyznawania pomocy (w tym ustalaniu kryteriów oceny projektów) w przypadku szesnastu PRO był nieporównywalnie wyższy niż w przypadku ZPORR. Jednakże, wbrew powszechnej opinii, nie można mówić o pełnym zrealizowaniu idei decentralizacji systemu prowadzenia polityki regionalnej, gdyż prace nad programami regionalnymi w znacznym stopniu ograniczone były wytycznymi z jednej strony z dokumentów Komisji Europejskiej, a z drugiej z regulacji ustalanych na poziomie krajowym, o czym w dalszej części artykułu.

1.3. Podstawy prawne systemu wdrażania pomocy unijnej dla regionów

Jednym z podstawowych problemów, które utrudniały sprawną absorpcję funduszy przeznaczonych na rozwój regionalny w okresie 2004–2006, były źle skonstruowane, niejednokrotnie oderwane od rzeczywistości, niezwykle skomplikowane przepisy dotyczące systemu wdrażania ZPORR. Sytuacja taka wynikała z braku doświadczenia i możliwości wypróbowania zaproponowanych rozwiązań oraz procedur operacyjnych, tworzonych jeszcze w fazie programowania. Pracownicy MRR, z którymi prowadzone były wywiady, sugerowali, że mnogość obowiązujących wówczas przepisów miała stanowić swego rodzaju zabezpieczenie przed ewentualnymi nadużyciami i posądzeniem Polski ze strony Komisji Europejskiej o niegospodarność w wydawaniu unijnych środków. Znacznym utrudnieniem w usuwaniu barier powstałych na skutek nieodpowiednich przepisów okazał się fakt, że ZPORR, jako jedyny z programów operacyjnych realizowanych w Polsce, wdrażany był na mocy ustawy. Zastosowanie takiego rozwiązania powodowało olbrzymie komplikacje (przede wszystkim wydłużenie czasu implementacji) w sytuacjach wymagających wprowadzenia zmian do treści dokumentu.

ZPORR był wdrażany i zarządzany na poziomie centralnym, natomiast w latach 2007–2013, w wyniku decentralizacji systemu wdrażania funduszy strukturalnych dla regionów w Polsce, RPO są zarządzane i wdrażane na poziomie województw. W związku z tym większość obowiązków administracji rządowej przejęły samorzady wojewódzkie. Przyjęcie takiego rozwiązania znacznie ułatwia proces wprowadzania ewentualnych zmian w procedurach wykonawczych i nie wymaga już tak wiele czasu. Skróciła się także „droga” komunikowania się beneficjentów oraz instytucji wdrażających z decydentami odpowiedzialnymi za wytyczne RPO. Usuwanie lub zmiana przepisów utrudniających wykorzystywanie funduszy pod wpływem informacji otrzymanych od zainteresowanych podmiotów, tj. samorządów lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, będących beneficjentami lub potencjalnymi beneficjentami, jest często spotykaną

w regionach praktyką. Przykładem może tu być województwo podlaskie, gdzie w celu przyjęcia zmian usprawniających funkcjonowanie programu urząd marszałkowski na przełomie 2008 i 2009 roku przeprowadził konsultacje społeczne, dające wnioskodawcom i osobom zainteresowanym możliwość zgłaszania swoich uwag w tym zakresie; na ich podstawie opracowano zmiany w procedurach RPO.

Problemem pozostają nadal przepisy prawne przyjmowane na poziomie centralnym, stanowiące poważną barierę dla sprawnej absorpcji środków unijnych, na których kształt samorządy wojewódzkie nie mają bezpośredniego wpływu (np. ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, prawo zamówień publicznych, wymogi dotyczące przygotowania dokumentacji oddziaływania planowanych inwestycji na środowisko).

1.4. Proces składania i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów

Oprócz nieprzejrzystych i często zmieniających się przepisów problemem, który znacznie obniżył sprawność procesu składania wniosków przez beneficjentów, był początkowy brak i późniejsza dysfunkcjonalność systemu stworzonego do generowania aplikacji – SIMIK. Wprowadzanie kolejnych wersji generatora wniosków (w sumie było ich kilkadziesiąt!) powodowało frustracje beneficjentów, niejednokrotnie ich rezygnację z ubiegania się o dotacje oraz wydłużanie się procesu wyboru projektów. W obecnym okresie programowania beneficjenci ubiegający się o dofinansowanie zgłaszanych projektów korzystają z niezależnych od siebie generatorów wniosków obsługujących poszczególne RPO.

Innym wskazanym w trakcie badań czynnikiem negatywnie wpływającym na starania o unijne dotacje w ramach ZPORR była zbyt duża liczba dokumentów wymaganych od beneficjentów. Dlatego za jedną z bardziej istotnych zmian w nowym okresie programowania dotyczących etapu aplikacji o dotacje należy uznać zastosowanie przy wyborze projektów procedury preselekcji, czyli wstępnej oceny projektów. Celem preselekcji jest zasadnicze ułatwienie beneficjentom ubiegania się o środki unijne, na tym etapie bowiem nie jest wymagana dokumentacja techniczna danego projektu oraz studium wykonalności (a więc dokumenty najkosztowniejsze i wymagające stosunkowo długiego czasu na przygotowanie). W ramach preselekcji oceniana jest koncepcja projektu oraz jej zgodność z wytycznymi dotyczącymi działania, w ramach którego będą czynione starania o otrzymanie dofinansowania.

Ponadto urzędy marszałkowskie wprowadziły uproszczone w stosunku do poprzedniego okresu programowania formularze wniosków; większość załączników zastąpiono oświadczeniami stanowiącymi integralną część wniosku lub wymagane są one dopiero przed podpisaniem umowy. Inne przykłady wprowadzanych przez niektóre zarządy województw ułatwień to m.in.: na etapie ubiegania się o środki wymaga się złożenia tylko jednego egzemplarza wniosku o dofinansowanie i załączników – druga kopia dokumentacji aplikacyjnej sporządzana jest dopiero przy podpisaniu umowy o dofinansowanie; uproszczenie części fi-

nansowej – biznesplanu (w przypadku projektów realizowanych przez podmioty prywatne); zmniejszenie liczby obowiązkowych załączników do wniosku (obowiązek dostarczenia wybranych załączników przeniesiony na etap oceny formalno-prawnej przed podpisaniem umowy o dofinansowanie). Odchodzi się więc od dominującego w poprzednim okresie programowania założenia, że „każdy beneficjent to potencjalny oszust”, który musi udowodnić brak złych intencji poprzez przedstawienie „horrendalnej ilości załączników” (Kozak 2006, s. 90).

Negatywne opinie beneficjentów ZPORR, potwierdzone w raporcie z kontroli NIK, dotyczyły poważnych opóźnień w procesie wyboru projektów, które były wynikiem dużej liczby instytucji zaangażowanych w proces naboru i oceny wniosków oraz ich niewydolności (NIK 2006, s. 8). Decentralizacja wdrażania programów regionalnych opartego na uproszczonym systemie instytucjonalnym (m.in. ograniczeniu liczby instytucji wdrażających poszczególne działania) przyczyniła się do skrócenia czasu obiegu wniosku aplikacyjnego od momentu złożenia do ewentualnej akceptacji. Ponadto władze regionalne zarządzające RPO zastosowały liczne rozwiązania indywidualne mające na celu przyspieszenie etapu oceny wniosków. W województwie zachodniopomorskim zdecydowano się m.in. na przeniesienie drugiego etapu oceny środowiskowej na etap oceny formalno-prawnej przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, co skraca czas prac komisji oceniających projekty, oraz na odstąpienie od oceny kwalifikowalności wydatków na etapie oceny formalnej i przeniesienie jej na etap prac komisji oceniających projekty.

Mając na uwadze doświadczenia poprzedniego okresu programowania, samorządy wojewódzkie położyły szczególny nacisk na przygotowanie narzędzi sprawnego informowania wnioskodawców i beneficjentów o możliwościach skorzystania z dotacji, wymaganych dokumentach, terminach i zasadach naborów, kwalifikowalności projektów i kosztów itp. Przykładem może być Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, który jako pierwszy w kraju utworzył nowoczesne centrum informacji o funduszach europejskich dostępnych w regionie pod nazwą Fundusze Europejskie w Małopolsce (FEM). W ramach swoich usług Centrum Informacyjne FEM oferuje m.in.: codzienne 10-godzinne konsultacje i spotkania z beneficjentami, stałe dyżury ekspertów, stały monitoring potrzeb beneficjenta, pakiet szkoleniowo-warsztatowy, sieć konsultantów regionalnych – Małopolska Sieć Koordynatorów, usługę „Press-service” obejmującą media tradycyjne i tzw. nowe media⁴. Ponieważ FEM jest jedną z jednostek Departamentu Funduszy Europejskich, gwarantuje to efektywny przepływ aktualnych informacji między FEM a urzędem. Innym ciekawym rozwiązaniem przyjętym przez samorząd Małopolski pod wpływem doświadczeń z realizacji ZPORR było powołanie do życia wyodrębnionej instytucji do obsługi przedsiębiorców ubiegających się o dotacje. Działania, które wcześniej realizowane były w Departamencie Funduszy Europejskich, zostały oddelegowane do jednost-

⁴ Wrota Małopolski, prezentacja Centrum Informacyjnego FEM, <http://um.wrotamalopolski.pl/Zarząd/Informacje/?id=3338>.

ki zewnętrznej – Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości, które obsługuje wnioskodawców i beneficjentów drugiej osi priorytetowej RPO województwa – *Gospodarka regionalnej szansy*. Departament pełni obecnie funkcję nadzorującą nad powołaną instytucją. Jak podkreśla M. Brennek, „szeroka skala działań informacyjnych prowadzonych przez IZ RPO nie idzie jednak w parze z dobrym przygotowaniem potencjalnych beneficjentów do składania wniosków. Świadczy o tym fakt, iż przeszło 50% wniosków złożonych w ramach konkursów ogłoszonych w 2008 r. odpadło na etapie oceny formalnej. Sytuacja ta jest wynikiem luk i niejasności w przekazie informacji potrzebnych do prawidłowego sporządzenia dokumentacji projektowej i dotyczy trzech głównych kanałów przekazu: stron internetowych, punktów informacyjnych i szkoleń dla potencjalnych beneficjentów” (Brennek 2009, s. 220).

W porównaniu z praktyką prowadzenia naboru wniosków w ramach ZPORR zarządy województw znacznie łagodniej podchodzą do drobnych braków formalnych, umożliwiając wnioskodawcom uzupełnienie na etapie oceny formalno-prawnej uchybień takich jak: brak parafy, brak pieczętka, braku numerów stron, brak daty lub liczby stron przy potwierdzeniu za zgodność z oryginałem, co w przypadku ZPORR stanowiło podstawę do odrzucenia wniosku.

W trakcie realizacji ZPORR wiele zastrzeżeń budził także ograniczony profesjonalizm systemu oceny wniosków, głównie w zakresie funkcjonowania paneli ekspertów i komisji oceny projektów. Negatywna ocena wynikała ze stwierdzonej niejasności zasad wyłaniania ekspertów oraz nieadekwatności ich kwalifikacji do oceny wniosków (Wolińska et al. 2005, s. 44). Obiektywizm ocen miał zapewnić „trójstronny” skład paneli, anonimowość ekspertów dla opinii publicznej i podpisywanie przez ekspertów deklaracji bezstronności, co okazało się jednak niewystarczającym zabezpieczeniem. Kryteria oceny projektów uznane zostały za zbyt ogólne, nieprecyzyjne, dające zbyt duży margines subiektywizmu w dokonywanych ocenach i wykraczające poza ekspercką wiedzę. W ramach realizacji RPO w tym zakresie nie poczyniono znaczących zmian, aczkolwiek położono nacisk na większe zobiektywizowanie kryteriów oceny projektu, maksymalne ograniczenie subiektywnej oceny wniosków przez członków komisji oceniających, tak aby wnioskodawcy dokładnie wiedzieli, za co i w jakich punktach ich wnioski będą oceniane przez komisję.

1.5. System przepływów finansowych

Znaczne utrudnienia w realizacji ZPORR powodował nieefektywny system przepływów finansowych. Wynikał on z niedopasowania systemu wdrażania funduszy do istniejących przepisów z zakresu budżetów jednostek samorządowych. Po pierwsze, ogromnym utrudnieniem było „reaktywne” planowanie budżetów JST. Dopiero reforma z 2007 r. wprowadziła konieczność stosowania budżetów zadaniowych, co niewątpliwie usprawniło implementację funduszy w samorządach. Po drugie, system zarządzania przepływami finansowymi był skomplikowany, czasochłonny i wieloszczeblowy. Pieniądże przeznaczone na finansowa-

nie inwestycji ZPORR w regionach przekazywane były najpierw z Ministerstwa Finansów do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w dalszej kolejności do urzędów wojewódzkich, dalej do marszałków i ostatecznie do beneficjentów realizujących projekty. Należy przy tym zaznaczyć, że przyjęta zasada refundacji kosztów poniesionych w ramach realizacji projektów pozwalała na uruchomienie procedur dopiero po złożeniu odpowiedniej dokumentacji przez beneficjentów. Na jej podstawie urząd marszałkowski wnioskował o środki do urzędu wojewódzkiego. Taki system znacznie wydłużał i komplikował proces przepływów, np. poprzez dublowanie obowiązków kontrolnych w urzędach wojewódzkich i marszałkowskich (Grosse 2007, s. 25), oraz powodował powstawanie wielu „wąskich gardeł”. Próby wprowadzenia zmian w systemie zarządzania przepływami finansowymi podejmowane w trakcie realizacji ZPORR nie przynosiły oczekiwanych rezultatów ze względu na ich fragmentaryczność i brak kompleksowego podejścia do występujących problemów (eliminacja jednej przeszkody powodowała niejednokrotnie zatory na kolejnych etapach procesu). Olbrzymim wyzwaniem było stworzenie odpowiednich przepisów, z jednej strony gwarantujących poprawność wydatkowania środków publicznych w ramach ZPORR, a z drugiej nieblokujących sprawnego realizowania programu. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego starało się jak najbardziej uszczegółowić przepisy związane z wydatkowaniem środków unijnych, co wpływało na mnożenie aktów prawnych, które i tak nie przewidywały wszystkich występujących w rzeczywistości przypadków.

Zasadnicza zmiana, która dotyczy przepływów finansowych w ramach RPO, to włączenie środków funduszy strukturalnych do budżetu państwa w formie dochodów. Implikuje to m.in. konieczność corocznego planowania w budżecie państwa wydatków na realizację RPO oraz dochodów z tego tytułu (refundacje z KE). Dysponentem części funduszy ujętych w kategorii „rozwój regionalny” jest minister rozwoju regionalnego, który przekazuje każdego roku w transzach kwartalnych samorządowi województwa, jako instytucji zarządzającej, dotacje na realizację RPO w formie zaliczki. Oznacza to, że przekazanie środków nie jest bezpośrednio związane z otrzymaniem środków z KE. Przyjęcie takiego systemu upraszcza przepływy finansowe i praktycznie eliminuje możliwości powstawania znacznych opóźnień w przekazywaniu środków pomocowych beneficjentom, tak jak zdarzało się w poprzednim okresie programowania.

Opóźnienia w realizacji płatności w ramach ZPORR spowodowane były także niewystarczającymi zasobami kadrowymi. W latach 2004–2006 często dochodziło do okresowego spiętrzenia się zadań na stanowiskach pracy w większości instytucji, tak że czasy trwania czynności zaplanowane w księgach procedur były znacznie przekraczane – w niektórych wypadkach średni całkowity czas od złożenia wniosku o płatność przez beneficjenta do zatwierdzenia wniosku zbiorczego przez instytucję płatniczą wynosił nawet 7 miesięcy (Klimczak et al. 2008, s. 23). Uciążliwy był także problem drenażu pracowników zajmujących się rozliczaniem płatności przez sektor prywatny. Przeciążenie pracą, przy niesatysfakcjonujących zarobkach i braku możliwości wprowadzania instrumentów motywujących, skutkowało odchodzeniem najbardziej doświadczonych pracow-

ników, co również wpływało na efektywność systemu zarządzania finansowego realizowanego w ramach ZPORR w okresie 2004–2006.

Wyniki ostatnich badań w regionach potwierdzają także znaczny spadek wskaźnika rotacji urzędników, co tłumaczy się wyrównaniem poziomów płac w sektorach prywatnym i publicznym przez stopniowe wprowadzanie narzędzi motywacyjnych takich jak premie, nagrody, dodatki funkcyjne dla pracowników zajmujących się w administracji publicznej funduszami unijnymi. Nie bez znaczenia jest również coraz bogatsze doświadczenie urzędników w stosowaniu przepisów dotyczących przyznawania pomocy.

1.6. Monitoring i sprawozdawczość

Największym zdiagnozowanym problemem w funkcjonowaniu systemu monitorowania i raportowania w ramach ZPORR był źle zaprojektowany system zbierania danych od beneficjentów programu. Kluczową kwestię stanowił nieodpowiedni dobór wskaźników, na bazie których oceniane były postępy we wdrażaniu programu. Zbyt obszerny katalog wskaźników i możliwość zastosowania wskaźników partykularnych dla projektów niestandardowych sprawiły, że przekazywane w raportach informacje przestały być porównywalne i straciły walory obiektywnych mierników. Stawały się one praktycznie bezużyteczne dla urzędów marszałkowskich, które przygotowywały raporty monitoringowe na podstawie własnych baz danych (niezawierających danych pochodzących od beneficjentów).

Ponadto dysfunkcjonalność programu SIMIK powodowała konieczność gromadzenia danych w formie dokumentów papierowych, co utrudniało, a w niektórych przypadkach pomocy wręcz uniemożliwiało skuteczne wykorzystanie informacji do prowadzenia efektywnego monitoringu (przede wszystkim stawało się znacznym obciążeniem dla instytucji odpowiedzialnych za monitoring i raportowanie). Taka sytuacja skutkowałą całkowitym chaosem systemu zbierania najprostszycy danych dotyczących projektów realizowanych w ramach ZPORR, a w konsekwencji problemami z ewaluacją postępu realizacji programu (*Identyfikacja barier...* 2006, s. 44).

System sprawozdawczości i monitoringu w ramach RPO został w pewnej mierze uproszczony i usystematyzowany. Przede wszystkim ujednolicono rodzaje wskaźników, które beneficjent zobowiązuje się osiągnąć we wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia. Wskaźniki podzielone są na dwie kategorie: obowiązkowe i pomocnicze; jednocześnie zrezygnowano z inicjatywy samodzielnego proponowania wskaźników przez beneficjentów. Regiony przygotowały indykatywne listy wskaźników wraz z definicjami i wskazówkami mającymi ułatwić beneficjentom dobór najodpowiedniejszych wskaźników, będących miarą realizacji projektu. Wskaźniki z tych list powinny być spójne z listą wskaźników kluczowych przechowywanych w Krajowym Systemie Informatycznym (SIMIK 2007–2013). System SIMIK stał się głównym narzędziem sprawozdawczości w ramach Krajowego Systemu Informatycznego. Uprawnieni i posiadający prawa dostępu pracownicy instytucji zarządzającej wprowadzają do aplikacji interneto-

wej dane. Na poziomie beneficjenta powiązano wniosek o płatność ze sprawozdawczością prowadzoną w ramach projektu, rezygnując tym samym z systemu sprawozdań z realizacji projektów, co ogranicza obowiązki sprawozdawcze na poziomie beneficjenta.

1.7. Ewaluacja

W początkowej fazie wdrażania ZPORR badania ewaluacyjne traktowane były jako jeden z wielu wymogów niezbędnych ze względów proceduralnych do wykorzystania funduszy strukturalnych. Przykładem może tu być przeprowadzenie oceny *ex ante* dla dokumentów strategicznych praktycznie po zatwierdzeniu i rozpoczęciu ich wdrażania.

Problemem ewaluatorów był wspomniany wcześniej brak podstawowych danych monitoringowych, a także często spotykane niezrozumienie idei oceny programów i projektów przez pracowników instytucji samorządowych i innych podmiotów zaangażowanych w proces absorpcji funduszy, co skutkowało ich niechęcią do wzięcia udziału w badaniach ewaluacyjnych. W miarę upływu czasu instytucje zamawiające ewaluacje niejako „z obowiązku”, narzuconego przez praktykę europejską, zaczęły przekonywać się do użyteczności zbieranych w ten sposób danych. Coraz częściej instytucje samorządowe decydują się na tworzenie baz i regularne gromadzenie danych, które pozwalają na ocenę oddziaływania realizacji projektów/programów na gospodarki regionalne i lokalne. Należy także podkreślić wyraźny rozwój badań ewaluacyjnych jako dyscypliny naukowej i coraz większe doświadczenie osób i zespołów ewaluujących programy i projekty realizowane w regionach, podnoszące wartość merytoryczną prowadzonych badań (por. Żuber, Bienias 2008, s. 97–98).

2. Porównanie Regionalnych Programów Operacyjnych i struktury nakładów w ramach wybranych obszarów interwencji

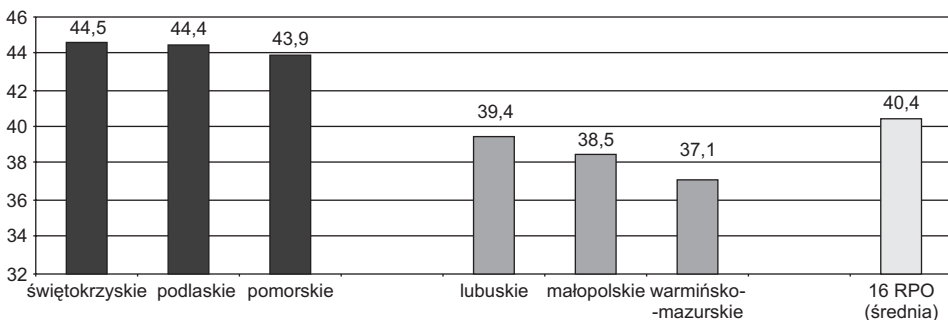
2.1. Zasady opracowywania Regionalnych Programów Operacyjnych – wytyczne i ograniczenia

W procesie tworzenia głównych założeń dla programów regionalnych – układu osi priorytetowych i działań – samorządy województw zobowiązane były przestrzegać wytycznych: ogólnych, wynikających z dokumentów unijnych, i szczegółowych, narzuconych na poziomie krajowym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Najważniejsze dokumenty o charakterze ogólnym to: rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie EFRR i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 oraz Odnowiona Strategia Lizbońska. Krajowymi wytycznymi, stanowiącymi podstawy do opracowania RPO w tym zakresie, były *Procedury przygotowania pro-*

gramów operacyjnych na lata 2007–2013 w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – *Organizacja prac* przekazane urzędом marszałkowskim przez Departament Koordynacji Polityki Regionalnej MRR. Uwzględniały one m.in. wytyczne rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z dnia 21 grudnia 2005 r. regulujące zawartość merytoryczną programów operacyjnych, a konkretnie projekt priorytetów, które powinny zawierać regionalne programy operacyjne. Pierwsza wersja podręcznika datowana była na 6 lutego 2006 roku. W wyniku uwag samorządów wojewódzkich co do niektórych rozwiązań przedstawionych w dokumencie został on zmodyfikowany. Kolejna wersja z 20 lutego 2006 r., choć stała się bliższa oczekiwaniom samorządów, w ich opinii nadal nie uwzględniała niektórych kwestii istotnych dla regionów. Co więcej, we wstępie dokumentu znalazło się stwierdzenie, że procedury w nim zawarte mają charakter przewodnika. Jednakże z czasem okazały się przepisami wiążącymi, egzekwowanymi przez MRR pełniące funkcje kontrolne.

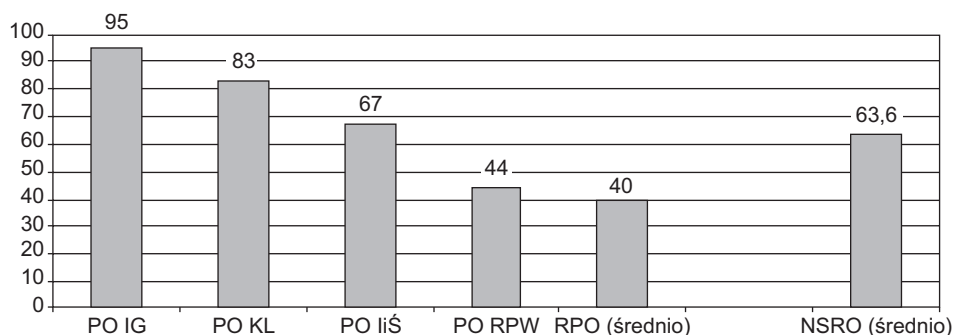
Przy pracach nad alokacją funduszy przeznaczonych na działania programu regionalnego samorządy województw zobowiązane były przestrzegać limitów, które podobnie jak w przypadku kształtu priorytetów i działań wynikały z podstaw regulacyjnych UE oraz wytycznych MRR. Na przykład z przepisów unijnych wynikał obowiązek zastosowania limitów środków przeznaczonych na mieszkalnictwo socjalne – 3%, współpracę międzyregionalną – 2%, pomoc techniczną – 4%, ale już 3-procentowy limit dotyczący ochrony zdrowia był wskazany przez ministerstwo.

Polska jako jedyny z krajów członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r., podjęła wyzwanie prowadzenia polityki spójności zgodnie z zasadą *earmarking*, czyli alokacji przynajmniej 60% środków na wsparcie obszarów przyczyniających się do realizacji celów lizbońskich. Zobowiązania te musiały więc zostać wzięte pod uwagę przez zarządy województw przy podziale środków w ramach RPO. Poniższe wykresy prezentują nakłady na realizację Strategii Lizbońskiej w ramach RPO wybranych województw oraz w ramach programów operacyjnych realizujących *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*.



Ryc. 2. Najwyższe i najniższe nakłady na realizację Strategii Lizbońskiej w ramach RPO (jako procent całkowitych środków na realizację RPO)

Źródło: *Biuletyn informacyjny MRR* 2007, nr 9, s. 26.



Ryc. 3. Nakłady na realizację Strategii Lizbońskiej w ramach programów operacyjnych realizujących NSRO (jako procent całkowitych nakładów na realizację programu)

Źródło: *Biuletyn informacyjny MRR 2007*, nr 9, s. 26.

Limity dotyczące alokacji środków na działania związane z osiągnięciem celów Strategii Lizbońskiej były komunikowane przez MRR pismami do urzędu marszałkowskiego. „Początkowo miały charakter propozycji, jednakże z czasem ich przestrzeganie stało się obligatoryjne. Już na etapie negocjacji programu regionalnego ze stroną rządową, a jeszcze przed uzgodnieniami z Komisją Europejską, weryfikowano, czy wyznaczone limity dotyczące Strategii Lizbońskiej, wcześniej zgłaszane jako propozycje, miały przełożenie na program”⁵.

Warto podkreślić, że wytyczne ograniczające autonomię samorządów w tworzeniu regionalnych programów operacyjnych były bardzo różnie oceniane przez biorących udział w badaniu samorządowców. Część z nich traktowała przepisy te jako barierę dla konstruowania programów, które z zasady powinny być jak najbardziej spójne ze strategiami rozwoju województw – skoncentrowane na obszarach problemowych i szansach związanych ze specyfiką danego województwa. Niemniej pojawiały się także opinie o zasadności przygotowania dokumentów ograniczających „totalną swobodę władz regionalnych” w przygotowywaniu RPO. Argumentowano je brakiem doświadczenia w tworzeniu podobnych dokumentów, kontrolą „nieracjonalnych, a czasem nawet szalonych” pomysłów niektórych decydentów, a także koniecznością koordynowania polityki regionalnej na poziomie centralnym, który uwzględnia szerszy, a nie tylko regionalny, kontekst rozwoju naszego kraju.

Oprócz narzuconych limitów finansowych przy podziale kwot na poszczególne osie priorytetowe zarządy województw brały także pod uwagę takie kwestie jak: znaczenie osi priorytetowych dla rozwoju województwa, zdolność beneficjentów w zakresie generowania wkładu własnego na konkretny rodzaj projektów, kosztowność projektów czy struktura popytu na środki na podstawie projektów/programów realizowanych w ramach II i III priorytetu ZPORR w latach 2004–2006. Decyzja o wysokości środków dla poszczególnych obszarów interwencji prze-

⁵ Wywiad z pracownikiem Departamentu Polityki Regionalnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego.

widzianych w RPO po części opierała się również na wynikach różnego rodzaju badań, analiz eksperckich i konsultacji społecznych prowadzonych przez urzędy marszałkowskie, np. województwo mazowieckie przeprowadziło wśród jednostek samorządu terytorialnego badania ankietowe na temat planowanych w latach 2007–2013 inwestycji i na podstawie ich wyników znaczne środki przeznaczono na działania skierowane na rozwój infrastruktury drogowej. Wzięto także pod uwagę wyniki projektu badawczego zrealizowanego przez niezależną jednostkę, dotyczącego preferencji społecznych dla planowanych kierunków rozwoju województwa mazowieckiego, który pozwolił określić najważniejsze obszary inwestycyjne, tj. infrastrukturę drogową, edukację, infrastrukturę zdrowotną, ochronę środowiska (RPO Mazowieckie).

2.2. Porównanie kierunków alokacji środków w ramach szesnastu RPO

W związku z opisanymi powyżej wytycznymi oraz limitami finansowymi obowiązującymi dla poszczególnych obszarów interwencji przewidzianych w ramach RPO stopień zróżnicowania programów poszczególnych województw, wbrew powszechnej opinii, nie jest znaczący. Niemniej analiza kierunków alokacji dokonanych przez zarządy województw ukazuje pewne odmienności w przyjętych strategiach rozwoju.

Analizie poddane zostały dane zawarte w tabelach finansowych będących obowiązkowym elementem RPO. Tabele mają na celu usystematyzowanie wydatków przewidzianych w ramach realizacji poszczególnych priorytetów RPO i przedstawienie ich w podziale na tzw. kategorie interwencji zawierające łącznie 86 pozycji pogrupowanych w 17 niżej przedstawionych obszarach.

Tab. 2. Kategorie interwencji funduszy strukturalnych⁶

I	Badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość
1	Działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych
2	Infrastruktura B+RT oraz specjalistyczne ośrodki kompetencji technologicznych
3	Transfer technologii i udoskonalanie sieci współpracy pomiędzy MSP, między MSP a innymi przedsiębiorstwami, uczelniami, wszelkiego rodzaju instytucjami na poziomie szkolnictwa pomaturalnego, władzami regionalnymi, ośrodkami badawczymi oraz biegunami naukowymi i technologicznymi (parkami naukowymi i technologicznymi, technopoliami itd.)
4	Wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP
5	Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw

⁶ Zgodnie z zasadą finansowania programów operacyjnych ze źródła jednego funduszu strukturalnego (tzw. zasada monofunduszowości) w ramach RPO nie dokonywano alokacji w ramach obszarów: IX: Zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, firm, przedsiębiorstw i przedsiębiorców, X: Poprawa dostępu do zatrudnienia i jego trwałości, XI: Poprawa integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji oraz XII: Poprawa jakości kapitału ludzkiego, dla których finansowanie przewidziano w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Żadne województwo nie przewidziało także środków w ramach obszaru XVI: Rekompensata za poniesione koszty rozwoju regionów peryferyjnych.

Tab. 2 – cd.

6	Wsparcie na rzecz MSP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska
7	Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji
8	Inne inwestycje w przedsiębiorstwa
9	Inne działania mające na celu pobudzenie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MSP
II Społeczeństwo informacyjne	
10	Infrastruktura telekomunikacyjna (w tym sieci szerokopasmowe)
11	Technologie informacyjne i komunikacyjne (dostęp, bezpieczeństwo, interoperacyjność, zapobieganie zagrożeniom, badania, innowacje, treści cyfrowe itp.)
12	Technologie informacyjne i komunikacyjne (sieci TEN-ICT)
13	Usługi i aplikacje dla obywateli (e-zdrowie, e-administracja, e-edukacja, e-integracja itp.)
14	Usługi i aplikacje dla MSP (e-handel, kształcenie i szkolenie, tworzenie sieci itp.)
15	Inne działania mające na celu poprawę dostępu MSP do TIK i ich wydajne użytkowanie
III Transport	
16	Kolej
17	Kolej (sieci TEN-T)
18	Tabor kolejowy
19	Tabor kolejowy (sieci TEN-T)
20	Autostrady
21	Autostrady (sieci TEN-T)
22	Drogi krajowe
23	Drogi regionalne/lokalne
24	Ścieżki rowerowe
25	Transport miejski
26	Transport multimodalny
27	Transport multimodalny (sieci TEN-T)
28	Inteligentne systemy transportu
29	Porty lotnicze
30	Porty
31	Śródlądowe drogi wodne (regionalne i lokalne)
32	Śródlądowe drogi wodne (sieci TEN-T)
IV Energia	
33	Energia elektryczna
34	Energia elektryczna (sieci TEN-E)
35	Gaz ziemny
36	Gaz ziemny (sieci TEN-E)
37	Produkty ropopochodne
38	Produkty ropopochodne (sieci TEN-E)

Tab. 2 – cd.

-
- 39 Energia odnawialna: wiatrowa
 - 40 Energia odnawialna: słoneczna
 - 41 Energia odnawialna: biomasa
 - 42 Energia odnawialna: hydroelektryczna, geotermiczna i pozostałe
 - 43 Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią
 - V Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom**
 - 44 Gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi
 - 45 Gospodarka i zaopatrzenie w wodę pitną
 - 46 Oczyszczanie ścieków
 - 47 Jakość powietrza
 - 48 Zintegrowany system zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń
 - 49 Dostosowanie do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków
 - 50 Rewaloryzacja obszarów przemysłowych i rekultywacja skażonych gruntów
 - 51 Promowanie bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym NATURA 2000)
 - 52 Promowanie czystego transportu miejskiego
 - 53 Zapobieganie zagrożeniom
 - 54 Inne działania na rzecz ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom
 - VI Turystyka**
 - 55 Promowanie walorów przyrodniczych
 - 56 Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego
 - 57 Inne wsparcie na rzecz wzmocnienia usług turystycznych
 - VII Kultura**
 - 58 Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego
 - 59 Rozwój infrastruktury kulturalnej
 - 60 Inne wsparcie dla poprawy usług kulturalnych
 - VIII Rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich**
 - 61 Zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich
 - XIII Inwestycje w infrastrukturę społeczną**
 - 75 Infrastruktura systemu oświaty
 - 76 Infrastruktura ochrony zdrowia
 - 77 Infrastruktura opiekuńczo-wychowawcza
 - 78 Infrastruktura mieszkalnictwa
 - 79 Pozostała infrastruktura społeczna
 - XIV Stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia oraz integracji społecznej**
 - 80 Promowanie partnerstwa, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci współpracy odnośnych podmiotów

Tab. 2 – cd.

XV Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym

81 Rozwiązania na rzecz podniesienia jakości opracowania, monitorowania, ewaluacji polityk i programów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, wzmocnienie zdolności w zakresie realizacji polityk i programów

XVI Rekompensata za poniesione koszty rozwoju regionów peryferyjnych

82 Rekompensata poniesionych kosztów związanych z utrudnionym dostępem oraz rozproszeniem terytorialnym

83 Szczególne działania na rzecz zrekompensowania poniesionych kosztów wynikających z wielkości rynku

84 Szczególne działania na rzecz zrekompensowania poniesionych kosztów związanych z warunkami klimatycznymi i ukształtowaniem terenu

XVII Pomoc techniczna

85 Przygotowanie, realizacja, monitorowanie i kontrola

86 Ocena, badania/ekspertyzy, informacja i komunikacja

Źródło: Regionalne Programy Operacyjne.

Wyniki badań pokazują, że zróżnicowanie nakładów w ramach dwunastu wyodrębnionych głównych obszarów mierzone współczynnikiem zmienności w większości przypadków jest nieznaczne (wartości współczynnika zmienności wahają się od 0,1 do 0,3)⁷. Wyjątki stanowią wydatki przewidziane w RPO w następujących dziedzinach: turystyka, kultura, rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich, w których różnica jest widoczna (wartości współczynnika zmienności wynoszą odpowiednio 0,38; 0,39; 0,58) oraz takich jak stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia oraz integracji społecznej, a także wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, gdzie wartości współczynnika zmienności są równe 2,36 i 2,56⁸.

Na projekty z zakresu kultury najwięcej, bo 7,76% wszystkich środków przewidzianych na realizację RPO, przeznaczyło województwo małopolskie, najmniej zaś – 1,51% – podkarpackie. Średnia alokacja na ten obszar interwencji dla wszystkich regionów wyniosła 3,64% wszystkich środków.

Przy średniej alokacji na rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich, na którą w szesnastu RPO przeznaczono 5,39% dysponowanych funduszy, wyraźnie najwięcej środków zdecydował się przeznaczyć zarząd województwa śląskiego

⁷ Współczynnik zmienności mierzony stosunkiem odchylenia standardowego do wartości średnich nakładów na dany obszar interwencji w ramach RPO. Wartości współczynnika zmienności wahają się od 0,1 do 0,3.

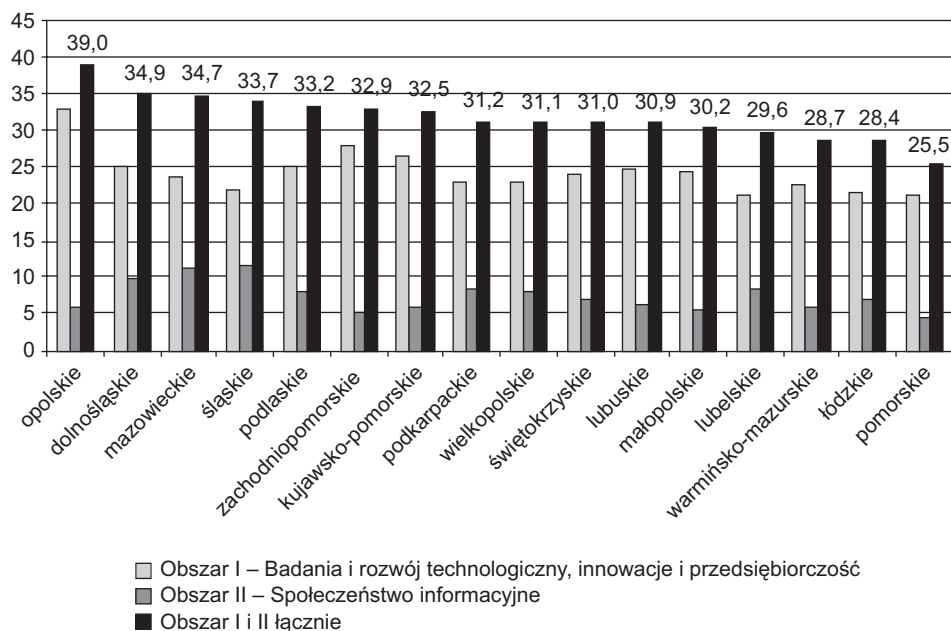
⁸ Tak znaczące różnice wynikają z faktu, iż tylko trzy województwa zdecydowały się przeznaczyć środki w ramach każdego z dwóch wymienionych obszarów interwencji. Na stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia oraz integracji społecznej środki przeznaczono w RPO województw: lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego, natomiast na wzmacnianie zdolności instytucjonalnej fundusze zostały przyznane w województwach: lubelskim, małopolskim i mazowieckim.

(13,47%). Na Podlasiu w ogóle nie przewidziano dofinansowania dla projektów wpisujących się w ten obszar interwencji. Z kolei na projekty mające na celu stymulowanie reform w zakresie zatrudnienia oraz integracji społecznej fundusze w wysokości odpowiednio 0,31% i 0,15% wszystkich dysponowanych środków przeznaczyły jedynie województwa małopolskie i podkarpackie, projekty wzmacniające zdolności instytucjonalne zaś będzie można realizować wyłącznie w województwach mazowieckim, małopolskim i lubelskim (1,51%; 0,47%; 0,40%).

Budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej musi opierać się na zasobach endogennych. Dlatego niezmiernie ważne jest wspieranie innowacyjnych rozwiązań i ich szybkiej adaptacji przez sektor produkcyjny i usługowy. Nie mniej istotny jest także rozwój technologii teleinformatycznych, które przekładają się na wzrost konkurencyjności i produktywności gospodarek oraz przedsiębiorstw. Jak piszą Olechnicka i Smętkowski: „wzajemnie powiązane technologie teleinformatyczne i innowacje są dość powszechnie uznawane za kluczowe czynniki wzrostu gospodarczego oraz ekspansji przedsiębiorstw” (Olechnicka, Smętkowski 2007). Co więcej, coraz częściej podważana jest argumentacja wielu działaczy samorządowych sugerująca, że inwestycje w infrastrukturę B+RT oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego powinny być poprzedzone inwestycjami w infrastrukturę podstawową (sieci transportowe, kanalizację itp.), gdyż rozwój w tym zakresie może wpłynąć na ograniczenie wpływu tzw. czynników tradycyjnych (w tym przede wszystkim odległości fizycznych) dla rozwoju gospodarczego (por. Smętkowski, Gorzelak 2005; Olechnicka 2004).

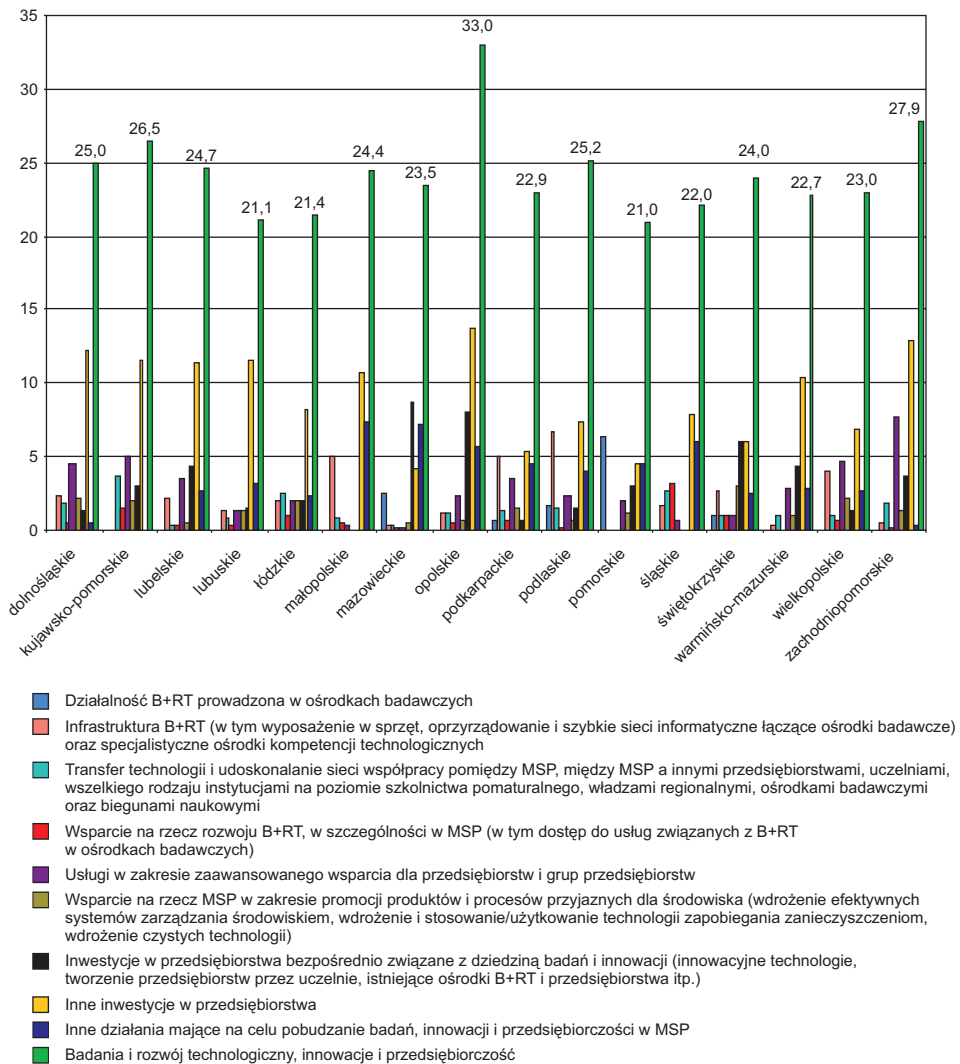
Analiza danych zawartych w tabelach finansowych alokacji środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przyznanych poszczególnym województwom ponownie dowodzi słabej rozbieżności w procentowym udziale kwot przeznaczonych na I i II obszar interwencji, a mianowicie badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość oraz społeczeństwo informacyjne – inwestycje tak ważne z punktu widzenia przyspieszenia rozwoju gospodarczego.

Po zsumowaniu wydatków przeznaczonych na obydwa obszary okazuje się, że liderem w tym zakresie jest województwo opolskie (prawie 40% wszystkich dostępnych środków). Na dalszych pozycjach, z nakładami przekraczającymi średnią, która w tym przypadku wyniosła 31,7%, znalazło się jeszcze pięć regionów: dolnośląskie, mazowieckie, śląskie, podlaskie i zachodniopomorskie. Szczególnego podkreślenia wymaga strategia przyjęta przez województwa śląskie i opolskie. W pierwszym z nich najwięcej (w porównaniu z innymi województwami) środków przeznaczono na wsparcie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, najmniej zaś na badania i rozwój technologiczny. W opolskim sytuacja jest dokładnie odwrotna. Jak się wydaje, dowodzi to braku konsekwencji w opracowywaniu przez władze samorządowe strategii rozwoju tych województw.



Ryc. 4. Zróżnicowania w poziomach alokacji w ramach I, II i III obszaru interwencji (procent całkowitej alokacji)

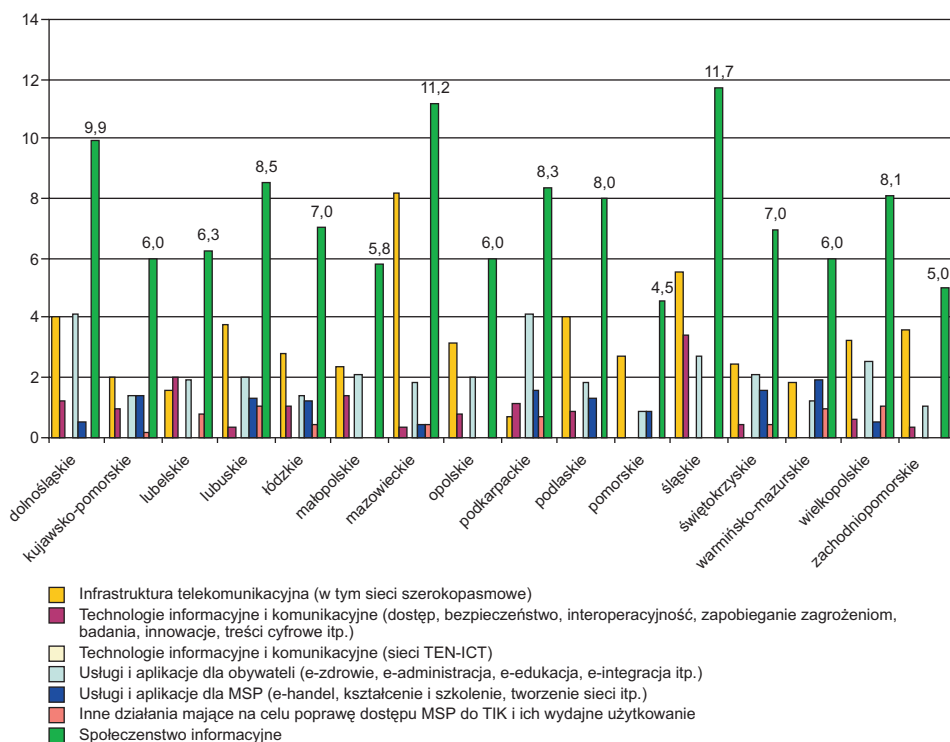
O ile współczynnik zmienności dla łącznej alokacji środków na obszary wspierające rozwój innowacyjności i sieci teleinformacyjnych wykazał brak dużych zróżnicowań pomiędzy województwami w tym zakresie, o tyle różnice w podziale środków pomiędzy województwami są jednak bardzo wyraźne w przypadku poszczególnych kategorii interwencji składających się na te główne obszary. Ciekawie przedstawia się alokacja w ramach obszaru I – badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość. Zróżnicowania alokacji w poszczególnych województwach prezentuje ryc. 5.



Ryc. 5. Zróżnicowania w poziomach alokacji w ramach II obszaru interwencji – badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (procent całkowitej alokacji)

Wyznacznikiem różnych wizji i strategii rozwojowych władz poszczególnych województw może być również poziom środków alokowanych w ramach tzw. inwestycji kluczowych, realizowanych poza konkursami, wpisanych w regionalne programy – im wyższy udział tych środków w całkowitej alokacji, tym większa chęć wpływania samorządów na sposób wydawania funduszy unijnych. Proporcje środków przeznaczonych na realizację projektów z indykatywnego wykazu inwestycji kluczowych wahają się od 42% w województwie dolnośląskim do 29% w Małopolsce. Co ciekawe jednak, władze województwa małopolskiego (podobnie jak i województwa lubelskiego) nie zawarły w swoich planach tzw. dużych

projektów o wartości przewyższającej 25 mln euro (w przypadku ochrony środowiska) lub 50 mln euro (w pozostałych sektorach) (Bukowski 2008, s. 85).



Ryc. 6. Zróżnicowania w poziomach alokacji w ramach I obszaru interwencji – społeczeństwo informacyjne (procent całkowitej alokacji)

3. Podsumowanie

Doświadczenia zdobyte w latach 2004–2006 przyczyniły się do wprowadzenia znaczących zmian w systemie wdrażania funduszy pomocowych przeznaczonych na rozwój polskich regionów. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć rezygnację z jednego programu operacyjnego dla wszystkich województw na rzecz szesnastu odrębnych programów opracowywanych i implementowanych przez samorządy regionów. Wbrew powszechnej opinii założenia programowe, które powinny być odpowiedzią na specyficzne problemy oraz tworzyć warunki do pełniejszego wykorzystywania pojawiających się w regionach szans, w dużej mierze opierają się na wspólnych dla wszystkich województw wytycznych, co ma swoje odzwierciedlenie w stosunkowo małym zróżnicowaniu wpiętych w ramach RPO obszarów. Na zwiększenie efektywności absorpcji funduszy w regionach z pewnością będą miały wpływ zmiany upraszczające zasady ubiegania się o środki, tj. zmniejszenie liczby wymaganych załączników, skrócenie czasu weryfikacji poprawności sporządzenia wniosku, możliwość wprowadze-

nia poprawek na etapie oceny formalnej itp. Niemniej rezultaty prowadzonych ostatnio badań wskazują, że samorzady stawiają beneficjentom bardziej rygorystyczne wymogi formalne niż instytucje zarządzające na szczeblu krajowym. Co więcej, wśród tych wymogów znajdują się kryteria zupełnie zbędne czy wręcz bezsensowne z punktu widzenia racjonalnego wyboru projektów (Brennek 2009, s. 221).

Przekazanie samorządom wojewódzkim znaczącej autonomii w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych spowoduje różnicowanie się tempa absorpcji – z jednej strony wynikać to będzie z różnych przepisów operacyjnych dotyczących pozyskania i realizacji projektów (np. warunki dotyczące możliwości nanoszenia poprawek wahają się od 3 do 14 dni, terminy przewidziane na ocenę formalną wniosków – od 21 do 60 dni), a z drugiej będzie zależeć od sprawnego zorganizowania i jakości kapitału ludzkiego jednostek samorządowych zaangażowanych w proces realizacji RPO.

Wdrożenie szesnastu RPO będzie wymagało od samorządów wojewódzkich dużej sprawności i profesjonalizmu. Samorzady wojewódzkie w tym okresie programowania stanęły przed wyzwaniem decydującym o tym, jak poszczególne regiony będą rozwijać się w przyszłości. Ocenę efektów obranych strategii wspierania rozwoju regionalnego i stopnia efektywności poszczególnych instytucji w zarządzaniu przygotowanymi programami będzie można przeprowadzić dopiero za kilka, a nawet kilkanaście lat. Z pewnością doświadczenie w strategicznym planowaniu, działaniu zadaniowym, zarządzaniu projektami itp. zdobyte w bieżącym okresie pozwoli na lepsze przygotowanie się do kolejnego, rozpoczynającego się po 2013 r. okresu wdrażania unijnych funduszy.

Należy zaznaczyć, że reorganizacja modelu polityki regionalnej powinna być jednym z elementów poprawy warunków prowadzenia polityki regionalnej w naszym kraju. Niezbędne jest jednak także przeprowadzenie systemowych reform finansów publicznych, stworzenie podstaw do planowania wieloletniego oraz zmiana podejścia elit politycznych do zagadnień problematyki rozwoju regionalnego.

Literatura

- Brennek M. (red.), 2009, *Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa: Instytut Sobieskiego.
- Bukowski A., 2008, „Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(4).
- Grosse T.G., 2005, *Analiza możliwości wprowadzania regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., 2007, *Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds. The Case of Integrated Regional Operational Programme (IROP) in Poland*, Warsaw: Institute of Public Affairs.

- Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2006*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Klimczak T., Pylak K., Podyma D., 2008, *Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw*.
- Kozak M., 2006, „System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(24).
- NIK, 2006, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, Warszawa: NIK, kwiecień.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Olechnicka A., Smętkowski M., 2007, „Wpływ technologii teleinformacyjnych na rozwój regionu peryferyjnego (na przykładzie województwa podlaskiego)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(30).
- Smętkowski M., Gorzelak G., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Szlachta J., Woźniak J., 2007, „Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013”, *Biuletyn Polskiej Akademii Nauk*, z. 231.
- Wolińska I., Klimczak T., Nidoszewska A., Lenkiewicz E., Czyż P., 2005, Raport końcowy z ewaluacji: *Analiza wybranych elementów systemu implementacji ZPORR pod kątem określenia potencjału regionów do wdrożenia zdecentralizowanego systemu zarządzania RPO*, Warszawa.
- Żuber P., Bienias S., 2008, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego.

IMPLEMENTATION OF INTEGRATED OPERATIONAL PROGRAMME IN LIGHT OF 16 REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES FOR 2007–2013

Structural funds – instruments of cohesion policy – are aimed to support local and regional development and to speed up regional convergence. For the last few years they have been the main source that enable realization of different activities and investments on local level in Poland. In the light of systematic extension of financial resources provided within structural funds effective absorption of those funds becomes a matter of great importance. Experience of previous implementation period gives some clues on the perspective of use of structural funds provided for Polish regions in 2007–2013 period. The results of previous research showed that effective absorption of pre-accession and structural funds depends on many both material and untouchable factors but the most important for effective absorption is adequate institutional system with procedures of programming, financial management, monitoring, evaluation etc.

This paper presents the results of research conducted in 2008. The authors focused on three main areas: experience of 2004–06 period of implementation – identification of successes and barriers of structural funds implementation system, practical use of these experiences to improve institutional system for 2007–13 period and finally priorities of 16 Regional Operational Programmes realized in Polish voivodeships.