

Katarzyna Markowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EFEKTYWNOŚĆ WYKORZYSTANIA DOTACJI UNIJNYCH W LATACH 2007-2013

Streszczenie: Artykuł, który został opracowany na podstawie analizy raportów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz doświadczeń zawodowych autorki jako specjalistki ds. pozyskiwania funduszy unijnych, pozwoli wskazać i wyjaśnić przyczyny niskiego stopnia zagospodarowania dotacji pochodzących z programów realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), głównie zaś z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). W podsumowaniu podkreślone zostało, że osiągnięcie celu strategicznego polityki regionalnej państwa przez tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów oraz spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej poszczególnych województw może zostać spełnione, ale musimy „przyspieszyć”, by osiągnąć korzyści z unijnej pomocy.

1. Wstęp

Misją Polski, która jest największym dysponentem środków finansowych z Unii w latach 2007-2013, jest rozwój regionów i lepsza jakość życia. Jest ona zgodna z głównym celem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, czyli niwelowaniem różnic gospodarczych i społecznych pomiędzy najslabiej rozwiniętymi a najlepiej prosperującymi regionami Unii Europejskiej. Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności są najważniejszymi instrumentami finansowania celów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Stopień rozwoju lokalnego oraz regionalnego zależy od efektywności wykorzystania dotacji unijnych, która jest zróżnicowana w poszczególnych województwach Polski. Kraj nasz odpowiedzialny jest za rozwój i dopasowanie strukturalne regionów słabiej rozwiniętych (o PKB niższym niż 75%). Polityka horyzontalna dotyczy, z punktu widzenia przedsiębiorstwa, kwestii kluczowych – innowacyjności, tworzenia lepszych miejsc pracy, ochrony środowiska. Bez aktywności w tych obszarach nie sposób wyobrazić sobie działalności firmy w dzisiejszych czasach, a oparcie strategii rozwoju przedsiębiorstwa na tej polityce pozwala na zbudowanie trwałych podstaw wzrostu zarówno firmy, jak i regionu. Podobnie rzecz się ma z samorządami, które aktywnie uczestniczą w alokacji środków finansowych z UE.

2. Alokacja środków finansowych z Unii Europejskiej

Dla Polski zarezerwowano środków finansowych najwięcej spośród wszystkich 27 państw UE (nie licząc funduszy rolnych i dla rybołówstwa), bo aż 67,3 mld euro. W tym 22 mld euro w ramach Funduszu Spójności, 9,7 mld dla Funduszu Społecznego, 34 mld na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz 1,3 mld euro w rezerwie. Obecnie z puli 67,3 mld euro Polska dostała już 10,29%, czyli 6,71 mld euro, osiągając ósmą pozycję spośród wszystkich 27 państw UE, po Łotwie, Irlandii, Litwie, Estonii, Słowenii, Węgrzech i Niemczech. Większość z tej kwoty to zaliczka, która w przypadku Polski wyniosła 6,2 mld euro. Przypomnijmy, iż na lata 2004-2006 przyznano Polsce 4,2 mld euro, co stanowi ok. 50% całości środków Funduszu Spójności, natomiast łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS w latach 2007-2013 wyniesie ok. 85,6 mld euro. Wielkość środków finansowych w mld euro, w tym wkład unijny oraz krajowy, przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Programy operacyjne na lata 2007-2013

Program operacyjny	Wielkość środków (mld euro)	Wkład unijny (mld euro)	Wkład krajowy (mld euro)
Infrastruktura i Środowisko	37,60	27,90	9,70
Kapitał Ludzki	11,50	9,70	1,80
Innowacyjna Gospodarka	9,70	8,30	1,40
Rozwój Polski Wschodniej	2,20	specjalne środki UE i budżetu państwa	
Pomoc Techniczna	0,60	0,50	0,10
Współpraca Terytorialna	0,72	0,55	0,17
Regionalne Programy Operacyjne (16 województw)		16,50	

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

W ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych przypisanych poszczególnym województwom poziom alokacji subsydiów unijnych w podziale na województwa jest różny, co pokazuje tab. 2.

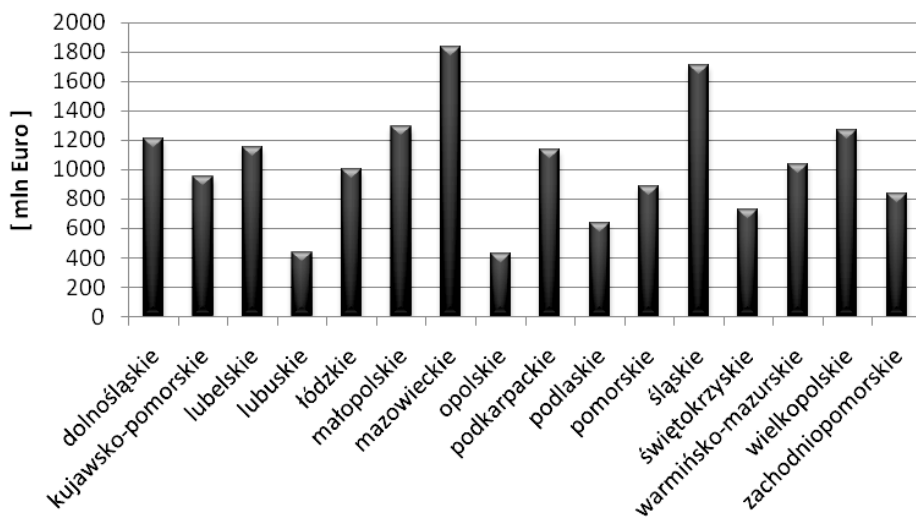
Tabela 2. Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007-2013

Województwo	Regionalne Programy Operacyjne (mld zł)
Dolnośląskie	1,70
Kujawsko-pomorskie	1,10
Lubelskie	1,40
Lubuskie	0,40
Łódzkie	1,60
Małopolskie	0,60
Mazowieckie	1,70
Opolskie	0,70

Podkarpackie	1,30
Podlaskie	0,30
Pomorskie	1,20
Śląskie	1,40
Świętokrzyskie	1,00
Warmińsko-mazurskie	0,80
Wielkopolskie	2,00
Zachodniopomorskie	0,75

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Największe środki finansowe zostały przyznane woj. mazowieckiemu i śląskiemu, najmniejsze zaś podlaskiemu i lubuskim. Rysunek 1 obrazuje podział unijnych subsydiów na poszczególne Regionalne Programy Operacyjne.



Rys. 1. Podział środków na poszczególne Regionalne Programy Operacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

3. Wydatkowanie środków funduszy unijnych w latach 2004-2006

30 czerwca 2009 r. minął termin rejestrowania wydatków w programach „starego” budżetu Unii Europejskiej. Był to pierwszy budżet, w którym Polska korzystała z funduszy strukturalnych. Poziom wykorzystania przekraczający 100% jest związany z wahaniami kursu euro i tzw. mechanizmem nadkontraktacji. Polega on na zawieraniu umów nieco powyżej dostępnej alokacji, aby instytucje miały pole manewru w przypadku pojawienia się oszczędności. Wydano 101,3% w ramach 9 programów.

Z 8,6 mld euro dostępnych w Polsce funduszy strukturalnych skorzystało prawie 90 tys. projektów/beneficjentów. Liczba i wartość realizowanych projektów przelożyła się na konkretne efekty w zakresie wzrostu gospodarczego kraju i poprawy jakości życia w Polsce. Przede wszystkim zbudowano i wyremontowano:

- 5000 km dróg,
- 636 km torów kolejowych,
- ponad 10 000 km sieci kanalizacyjnych,
- wsparto ponad 13 tys. mikroprzedsiębiorstw,
- ponad 610 tys. uczniów korzystało z unijnych stypendiów,
- odrestaurowano wiele obiektów historycznych i zabytkowych.

Efektywnie przeciwdziałano bezrobociu i wykluczeniu społecznemu – dzięki pieniądзом z Europejskiego Funduszu Społecznego wsparto ponad 2,6 mln osób, w tym ponad 58% kobiet, a ok. 400 tys. osób wróciło na rynek pracy. Komisja Europejska zalicza nasz kraj do grona państw, które najlepiej zdały egzamin z okresu programowania 2004-2006 i przekazała już Polsce niemal wszystkie dostępne na tym etapie środki (95% dostępnej kwoty – średnia dla UE wynosi 92,12%, maksymalnie na tym etapie można otrzymać 95%). Pełne wykorzystanie pomocy dostępnej w ramach NPR 2004-2006 to przede wszystkim wysiłek 90 tys. beneficjentów i zaangażowanych instytucji. Liczbę dotacji, wkład w zł oraz wkład/osobę zawarto w tab. 3, gdzie wyszczególniono woj. dolnośląskie, będące obszarem zainteresowania autorki ze względu na region, z którego pochodzi i własną praktykę zarówno w przygotowaniu, jak i rozliczaniu wniosków unijnych, głównie z Dolnośląskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Tabela 3. Liczba dotacji, jej wartość w zł oraz wkład/osobę w zł w Polsce i woj. dolnośląskim w latach programowania 2004-2006

Polska			
Liczba dotacji	88 571	wkład	60 495 548 565,61
Wartość w zł	105 233 775 331,47	wkład/1 osobę w zł	1586,75
Woj. dolnośląskie			
Liczba dotacji	4169	wkład	5 405 325 679,57
Wartość w zł	8 652 910 482,60	wkład/1 osobę w zł	1875,340457

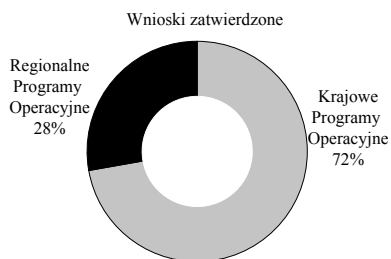
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Zdobyte w latach 2004-2006 doświadczenie przekłada się na wykorzystanie środków finansowych w obecnym okresie programowania 2007-2013. Aby określić, czy wydatkowanie dotacji unijnych jest sprawne, należałoby prześledzić dane mówiące o efektywności wykorzystania subsydiów z UE.

4. Ocena efektywności wykorzystania dotacji unijnych w latach 2007-2013

Rząd zadeklarował, że wyda w tym roku 16,8 mld zł. Na chwilę obecną rozdysponowaliśmy jednak 9 177 778 353 zł, a wartość podpisanych umów wyniosła 57 340 196 934 zł. Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 2007-2013, od momentu uruchomienia programów realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013 do 30 czerwca 2009 r. efektywność ich wykorzystania nie jest satysfakcjonująca. Zaledwie 37,84% wniosków o dofinansowanie zostało zatwierdzonych po weryfikacji merytorycznej z puli wszystkich wniosków, które przeszły ocenę formalną, w tym 43,37% wniosków z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz 36,27% z programów krajowych (obliczenia na podstawie danych z tab. 4). Relacja ta w ujęciu wartościowym stanowi 35,01% sumy wniosków w ramach NSRO, stosunek zaś zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie do wniosków, które przeszły ocenę formalną w RPO, wynosi 45,40%. Dlaczego tak jest? Niejednokrotnie wynika to z faktu subiektywnych ocen asesorów i rozbieżnych opinii w kartach oceny merytorycznej. Odwołania od krzywdzących decyzji osób opiniujących wnioski są rozpatrywane tendencyjnie, a mianowicie na niekorzyść wnioskodawcy. Najwięcej zawartych wniosków o dofinansowanie, które pozytywnie przeszły merytoryczną weryfikację w porównaniu z liczbą wniosków ocenionych poprawnie pod kątem formalnym, było w Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna 95,08% (wartościowo stanowiło to 90,00% kwoty wszystkich poprawnych formalnie wniosków). Najmniej korzystnie rozpatrzonych wniosków o dotację było w POLiŚ – 30,53%, co wartościowo odpowiadało 20,97% tej relacji.

Analizując poziom alokacji środków z UE na koniec czerwca 2009 r., należy stwierdzić, że wyniosła ona 10,50% w przypadku NSRO, w tym 10,30% w ramach RPO i 12,30% alokacji w krajowych programach. Wartość wydatków uznanych za kwalifikowane we wnioskach o płatność do wartości wydatków kwalifikowanych w umowach w NSRO wyniosła 12,69%, w RPO 8,49%, w krajowych programach zaś 14,38% (rys. 2).



Rys. 2. Wartość wniosków o dofinansowanie zatwierdzonych w ramach Regionalnych i Krajowych Programów Operacyjnych według stanu na koniec czerwca 2009 r. (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tabela 4. Liczba i wartość zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie według stanu na koniec czerwca 2009 r. (1 euro = 4,4910 zł)

Program operacyjny		Razem NSRO	Razem regionalne	Razem krajowe	PO RPW	PO PT	PO KL	PO IiŚ	PO IG
Wnioski o dofinansowanie formalnej	Liczba	70 397	15 574	54 823	61	122	48 586	1 159	4 895
	Wartość (tys. zł)	148 975 688	32 385 307	116 590 381	1 910 711	592 193	46 718 688	32 694 763	34 674 026
Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone	Liczba	26 641	6 755	19 886	47	116	17 738	354	1 631
	Wartość (tys. zł)	52 149 411	14 703 853	37 445 558	1 465 855	532 974	16 024 347	6 856 912	12 565 471
Umowy o dofinansowanie	Liczba	14 381	3 812	10 569	41	108	9 285	162	973
	Wartość wydatków kwalifikowanych	44 083 329	12 667 710	31 415 618	1 703 441	639 957	10 639 758	6 410 130	12 022 332
	Dofinansowanie UE (zł)	30 842 082	7 667 891	23 174 191	1 255 205	543 964	8 832 676	4 924 482	7 617 866
	Poziom wykorzystania alokacji	10,5%	10,3%	12,3%	23,4%	20,3%	3,9%	20,5%	20,5%
Wnioski o płatność	Wydatki uznane za kwalifikowane (tys. zł)	5 593 028	1 075 171	4 517 857	129 830	172 030	2 279 306	1 275 101	661 591
	Dofinansowanie UE (tys. zł)	4 541 810	789 646	3 752 164	114 632	146 226	1 916 126	1 083 198	491 982
	Poziom wykorzystania alokacji	1,6%	1,1%	1,7%	1,1%	6,3%	4,4%	0,9%	1,3%

Źródło: MRR, dane wygenerowane z systemu KSI SIMIK 07-13 w dniu 02.07.2009 r.

Tabela 5. Liczba i wartość zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie w regionalnych programach

Regionalny program operacyjny	RPO woj. dolnośląskiego	RPO woj. kujawsko-pomorskiego	RPO woj. lubelskiego	RPO woj. lubuskiego	RPO woj. łódzkiego	RPO woj. małopolskiego	RPO woj. mazowieckiego	RPO woj. opolskiego
	Liczba	656	574	988	731	409	887	1 982
Wartość (tys. zł)	1 465 407	888 891	2 424 053	1 692 971	1 602 875	1 840 001	6 138 968	956 511
Liczba	400	326	445	375	218	492	567	410
Wartość (tys. zł)	1 119 478	577 364	561 201	739 286	1 063 160	1 138 246	2 617 625	767 357
Liczba	326	222	348	150	143	477	36	187
Wartość wydatków kwalifikowanych	1 227 495	818 695	519 057	519 135	1 217 843	1 612 412	181 407	807 649
Dofinansowanie UE (zł)	718 774	421 282	298 330	299 822	846 878	972 526	135 151	479 796
Poziom wykorzystania alokacji	13,2%	9,9%	5,7%	15,2%	18,7%	16,8%	1,6%	25,0%
Wydatki uznane za kwalifikowane (tys. zł)	24 015	54 704	55 249	38 302	25 008	266 741	18 978	98 773
Dofinansowanie UE (tys. zł)	18 832	30 881	32 369	23 405	20 744	178 581	15 417	62 982
Poziom wykorzystania alokacji	0,3%	0,7%	0,6%	1,2%	0,5%	3,1%	0,2%	3,3%

Tabela 5 (cd.)

Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej	Regionalny program operacyjny		RPO woj. podkarpackiego	RPO woj. podlaskiego	RPO woj. pomorskiego	RPO woj. śląskiego	RPO woj. krzyskiego	RPO woj. warmińsko-mazurskiego	RPO woj. wielkopolskiego	RPO woj. zachodniopomorskiego
	Liczba	Wartość (tys. zł)								
Wnioski o dofinansowanie zatwierdzone	1 059	2 101 732	586	1 438	2 699	700	800	1 150	362	
Wnioski o dofinansowanie	547	1 093 609	262	536	1 037	178	358	529	75	
Umowy o dofinansowanie	93	466 811	175	283	286	170	348	485	83	
o dofinansowanie	466 811	322 925	789 839	901 438	840 042	535 612	908 829	1 001 266	320 181	
o dofinansowanie	322 925	6,3%	442 108	505 266	600 021	309 960	508 409	648 573	158 070	
o dofinansowanie	21 657	17 859	31 885	20 791	47 201	78 111	34 838	251 570	7 349	
o dofinansowanie	17 859	0,3%	26 109	14 403	32 882	42 218	23 935	241 682	7 349	
o dofinansowanie	0,3%	0,9%	0,9%	0,4%	0,4%	1,3%	0,5%	4,2%	0,2%	

Źródło: MRR, dane wygenerowane z systemu KSI SIMIK 07-13 w dniu 02.07.2009 r.

Badania Regionalnych Programów Operacyjnych pod względem efektywności wykorzystania środków unijnych (obliczenia na podstawie danych z tab. 5) wskazują, że, przoduje województwo opolskie, wykorzystując 25% alokacji od początku okresu programowania na lata 2007-2013. Na ostatnim miejscu znalazło się mazowieckie. Czy taki stan rzeczy wynika ze znacznej skali trudności składanych wniosków czy też ze zbytnej biurokracji i barier stawianych przedsiębiorcom i samorządowcom w instytucji wdrażającej projekty w województwie mazowieckim? Sytuacja ta nie wynika z braku zainteresowania regionalnymi programami operacyjnymi, gdyż ocenę formalną przeszło 1982 wniosków, a Mazowsze jest tuż za woj. śląskim pod względem największej liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków w ocenie formalnej projektów.

Regiony nie chcą, aby dodatkowe pieniądze z UE trafiły tylko do pięciu województw, które najlepiej wydają środki unijne. Resort rozwoju regionalnego chce w ten sposób podzielić między regiony 0,5 mld euro dodatkowych środków unijnych. 0,5 mld euro to część rezerwy wykonania, czyli 1,3 mld euro funduszy, które Polska będzie miała do dyspozycji od 2011 r.

Tabela 6. Liczba dotacji, jej wartość w zł oraz wkład/osobę w zł w Polsce i woj. dolnośląskim w latach programowania 2007-2013

Polska			
Liczba dotacji	14 436	wkład w zł	29 639 171 247,03
Wartość w zł	46 882 453 406,03	wkład/1 osobę w zł	777,41
Woj. dolnośląskie			
Liczba dotacji	945	wkład w zł	1 777 288 135,71
Wartość w zł	3 101 572 727,38	wkład/1 osobę w zł	616,617858

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Powyższa analiza rodzi wątpliwości w kwestii właściwego wydatkowania środków finansowych z UE i efektywności realizowanych programów w ramach NSRO na lata 2007-2013. Czy wykorzystamy szansę, jaką dała nam Unia Europejska, czy też zaprzepaścimy ją? Władze krajowe muszą wydać rocznie ok. 1% PKB na współfinansowanie 3,5-4% PKB pochodzących z Unii Europejskiej. A to oznacza, że każde 4 zł z UE wymaga od nas wyłożenia 1 zł wkładu własnego. Obecne wykorzystanie funduszy unijnych jest zbliżone do „pełnej prędkości”, a Polska, jeśli chodzi o wnioskowanie o środki finansowe z perspektywy budżetowej 2007-2013, zajmuje drugie miejsce po Niemczech. Ponadto „Polska jest jednym z 12 krajów spośród wszystkich (27) państw UE, które złożyły do Komisji wnioski o płatność we wszystkich programach operacyjnych, a programów tych mamy aż 21”.

5. Zakończenie

Bieżący rok należy uznać za „stracony” z punktu widzenia wykorzystania funduszy UE na lata 2007-2013. Przesłanki do negatywnej oceny zagospodarowania środków finansowych przekazanych Polsce przez Komisję Europejską jawią się wyraźnie w wyniku porównania liczby otrzymanych subsydiów z kwotą środków przekazanych w tym okresie wnioskodawcom. Płatności dla beneficjentów wyniosą niecałe 2 mld zł. To bardzo mała kwota w stosunku do 67,3 mld euro całej pomocy w obecnej perspektywie finansowej. Ponadto w 2011 r. Polska musi dokonać podziału ponad 1,3 mld euro funduszy unijnych w ramach tzw. rezerwy wykonania, przy czym 0,5 mld euro trafi tylko do pięciu regionów, które będą najlepiej wydatkowały środki unijne. Ten sposób podziału dodatkowych środków unijnych ma zmusić samorządy do przyspieszenia wydatkowania funduszy unijnych. Kłopoty z wydawaniem unijnych pieniędzy wynikają głównie z niedostosowania do dyrektyw unijnych naszego prawa w dziedzinie ochrony środowiska. Brakuje rozporządzeń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczących udzielania pomocy publicznej: część z nich utknęła w Komisji Europejskiej, a część przestanie obowiązywać z końcem roku. W rezultacie samorządy nie mogą podpisywać umów z inwestorami. Samorządy wolą wydawać pieniądze unijne na rozwój infrastruktury, czyli na tzw. projekty „twarde” niż na projekty społeczne. Najwolniej wydawane są środki unijne przeznaczone na duże projekty. Pod względem wydatków na autostrady czy oczyszczalnie ścieków jesteśmy w „ogonie” innych krajów członkowskich. Za nami są tylko Bułgaria i Rumunia, przed nami wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Fakt, iż droga do otrzymania wsparcia jest utrudniona przez skomplikowane procedury krajowe i unijne, wpływa na niewielki stopień wykorzystania dotacji unijnych przez beneficjentów. Restrykcyjne traktowanie dokumentacji konkursowej – przedsiębiorca może pomylić się tylko raz, subiektywność i niezgodność ocen wniosków przez asesora oraz zbyt długie terminy rozstrzygania konkursów (nawet 9-10 miesięcy) – jest powodem niskiej efektywności wykorzystania środków finansowych z UE. Ponadto sami przedsiębiorcy traktują środki strukturalne jako antidotum na ich problemy finansowe i nie są przygotowani do procesu aplikowania o unijne subsydia, często z racji niedoinformowania o procedurze ubiegania się o dotacje. Od nas wszystkich – beneficjentów, doradców, dysponentów unijnych środków, zależy rozwój Polski i wyższa jakość życia mieszkańców. Nie zmarnujmy szansy tkwiącej w subsydiach z UE, możliwości szybkiego wzrostu gospodarczego i rozkwitu społecznego.

Literatura

- Kozłowski T., Kozłowska H., *Europejski Fundusz Społeczny 2007-13. Od projektu do audytu*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008.
- Kozłowski T., Lubińska H., *Środki unijne i inne formy pomocy państwa w rachunkowości, sprawozdawczości i podatkach*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2008.
- Szymańska A., *Fundusze UE 2007-2013 dla mikro-, małych i średnich firm*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2007.

Źródło internetowe

- [1] <http://www.mrr.gov.pl>.

EFFECTIVE ABSORPTION OF THE EUROPEAN UNION FUNDS IN THE PERIOD 2007-2013

Summary: The article, which was prepared according to the analyses of Ministry of Regional Development reports and based on the author's professional experience as a European Funds expert, shows and explains the reasons of low level fund's management which come from *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (National Strategic Reference Framework) (mainly from *Regionalny Program Operacyjny* (Regional Operational Programme)). The conclusion emphasizes that reaching the strategic goal of our regional policy through the creation of conditions for increasing the competitiveness of whole regions and also social, economic and territory cohesion of particular regions, can meet our expectations, but we have to "press ahead" if we want to gain the benefits of the Union help.