

Małgorzata Czeszejko-Sochacka, Magdalena Wojarska

WYKORZYSTANIE ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO ROZWOJU REGIONALNEGO W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM

1. Wstęp

1 maja 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej (UE), tym samym stając się pełnoprawnym beneficjentem funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Zanim to jednak nastąpiło, zmuszeni byliśmy do wykonania wielu prac dostosowawczych. Część z nich dotyczyła opracowania programów operacyjnych. Stanowią one strategię rozdysponowania funduszy unijnych z uwzględnieniem kierunków najbardziej potrzebujących wsparcia. Wśród siedmiu programów operacyjnych znajduje się jeden o charakterze regionalnym – jest nim Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Celami strategicznymi ZPORR są tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, a także integracji z Unią Europejską [Patrzalek 2005, s. 151].

Program ten finansowany jest jednocześnie z dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego zadaniem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy regionami należącymi do UE [Grosse 2003, s. 104], oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego, odpowiedzialnego za wspieranie działań zorientowanych na zapobieganie bezrobociu i zwalczanie go [Głębicka, Grewiński 2003, s. 107].

Celem pracy jest ocena stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie warmińsko-mazurskim w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w okresie od maja 2004 r. do końca 2005 r. Źródłem informacji są materiały uzyskane w Departamencie Wdrażania Funduszy Strukturalnych przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

2. Źródła finansowania działań ZPORR w regionie Warmii i Mazur

Zgodnie z podziałem zawartym w ZPORR¹, województwo warmińsko-mazurskie może w latach 2004-2006 wykorzystać 181,9 mln euro, co stanowi ok. 6,6% ogółu środków wspólnotowych zakontraktowanych w ramach tego programu. Zastosowane kryterium podziału spowodowało, że wartość oferowanych środków pomocowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca regionu uplasowała województwo warmińsko-mazurskie na pierwszym miejscu w rankingu województw [*Zintegrowany program...* 2004, s. 130].

Warto przypomnieć, że łączna suma wydatków majątkowych pochodzących z budżetów gmin Warmii i Mazur wyniosła w 2000 r. ok. 221,8 mln zł, z czego większość stanowiły inwestycje niezbędne do realizacji podstawowych funkcji samorządów. Widać więc, jak wielką kwotę stanowią środki zakontraktowane w ZPORR, oraz – co się z tym wiąże – jak dużym problemem będzie wygospodarowanie dodatkowych kwot umożliwiających wykorzystanie pomocy.

Plan finansowy ZPORR przewiduje największe zaangażowanie środków finansowych z funduszy strukturalnych (55,8%, tj. ok. 98,4 mln euro) w ramach Priorytetu 1: „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów”. W ramach pozostałych dwóch priorytetów „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach” oraz „Rozwój lokalny” przewidziano wydatkowanie odpowiednio ok. 20,8 i 22,4% ogólnej kwoty środków pomocowych (tab. 1).

Zastosowana metoda podziału środków na województwa ma zwiększyć pomoc finansową dla obszarów mniej zamożnych, borykających się z największymi trudnościami w adaptacji do warunków panujących na jednolitym rynku europejskim (np. region warmińsko-mazurski). Podział środków wsparcia z funduszy strukturalnych na województwa ma charakter indykatywny, od adresatów wsparcia wymagane będzie bowiem sprostanie wielu warunkom składającym się na ogólne pojęcie zdolności do efektywnej absorpcji środków wsparcia. Warunki te mogą być szczególnie trudne do spełnienia w województwach o niższym poziomie rozwoju ekonomicznego oraz w rejonach koncentracji bezrobocia.

¹ Polska na całym obszarze spełnia kryteria kwalifikujące ją do obszarów objętych Celem I funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. 80% tych środków zostało więc podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach. Ze względu na międzywojewódzkie zróżnicowania poziomu PKB na 1 mieszkańca 10% środków zostanie podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na 1 mieszkańca w latach 1997-1999 był niższy od 80% średniego poziomu w kraju. Dotyczy to województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz trwałą marginalizację znaczących grup społecznych zagrażającą wielu powiatom 10% środków wsparcia zostanie przeznaczonych dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 1999-2001 przekraczała 150% średniej krajowej. Są takie 72 powiaty, a zamieszkuje je 5327,4 tys. osób.

Tabela 1. Indykatory podział środków finansowych z funduszy strukturalnych w układzie poszczególnych priorytetów realizujących ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2004-2006 (mln euro)

Priorytet/działania	Wkład wspólnotowy
Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	98,0
1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	50,4
2. Infrastruktura ochrony środowiska	18,4
3. Regionalna infrastruktura społeczna	9,5
4. Rozwój turystyki i kultury	13,1
5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	6,6
6. Rozwój transportu miejskiego w aglomeracjach	0,0
Priorytet II. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	28,4
1. Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwościami kształcenia ustawicznego	5,7
2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	8,5
3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	3,3
4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	4,8
5. Promocja przedsiębiorczości	3,2
6. Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy	2,9
Priorytet III. Rozwój lokalny	55,5
1. Obszary wiejskie	27,5
2. Obszary podlegające restrukturyzacji	3,8
3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne	13,2
4. Mikroprzedsiębiorstwa	4,0
5. Lokalna infrastruktura społeczna	7,0
ZPORR ogółem	181,9

Źródło: [www.warmia...], informacja z dnia 10.08.2004 r.

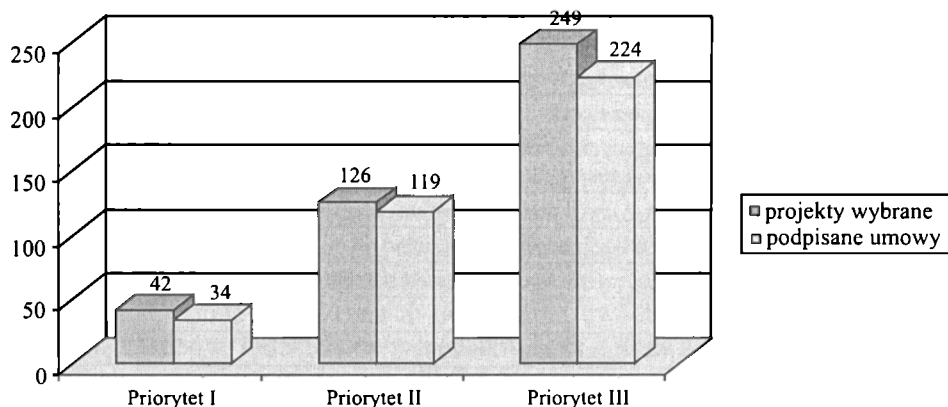
Założenia ZPORR przewidują, że w województwie warmińsko-mazurskim poziom współfinansowania działań rozwojowych ze środków wspólnotowych wyniesie ok. 66,7% (176,2 mln euro). Pozostałą część stanowić będzie wkład krajowy, z czego 37,4 mln euro z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

3. Podsumowanie pierwszego roku realizacji ZPORR w województwie

Na koniec 2005 r. zaangażowanie ZPORR, jak wynika z projektów wybranych przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz instytucje wdrażające, wyniosło 513 749 938,66 zł, co stanowi 74% ogółu środków programu (z wyłącze-

niem Priorytetu 4). Łączna kwota zobowiązań z tytułu zawartych umów (środki EFRR i EFS) wyniosła 401 465 404,11 zł, co stanowi 57,51% ogółu środków. Od początku realizacji programu dokonano refundacji ze środków unijnych na łączną kwotę 51 802 182,79 zł, co odpowiada 13 502 458,70 euro.

Od początku wdrażania programu w ramach Priorytetu 1 zarząd województwa wybrał 42 projekty (rys. 1) o łącznej wartości dofinansowania 293 925 401,30 zł, co stanowi 78% alokacji na lata 2004-2006, a wojewoda podpisał 34 umowy o łącznej wartości dofinansowania 218 431 137,14 zł, co w porównaniu z przyznaną alokacją na lata 2004-2006 daje 58,10%.



Rys. 1. Liczba wybranych wniosków przez ZW i IW* oraz podpisanych umów w ramach ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim**

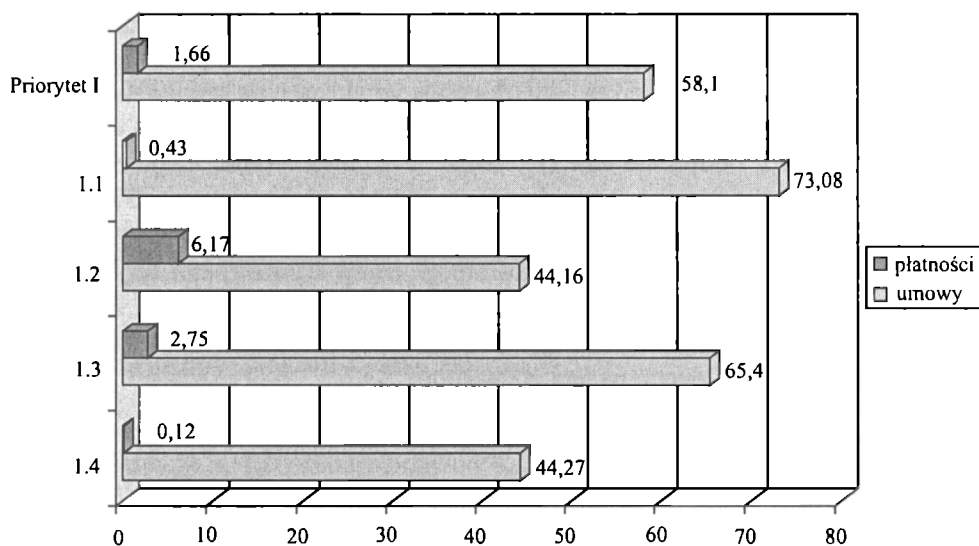
* Zarząd województwa i instytucja wdrażająca,

** od początku realizacji programu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Podział w ramach poszczególnych działań przedstawia się w sposób następujący (rys. 2):

- działanie 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego – 11 umów o wartości 141 234 779,37 zł, co stanowi 73,08% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.2. Infrastruktura ochrony środowiska – 8 umów o łącznej wartości dofinansowania 31 218 649,37 zł, co stanowi 44,16% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.3. Regionalna infrastruktura społeczna – 11 umów o wartości 23 745 979,20 zł, co stanowi 65,40% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.4. Rozwój turystyki i kultury – 4 umowy o łącznej wartości dofinansowania 22 231 729,20 zł, co stanowi 44,27% środków alokacji na lata 2004-2006.



Rys. 2. Stopień wykorzystania ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim na podstawie podpisanych umów oraz płatności (Priorytet I)*

* % alokacji środków na lata 2004-2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Płatności dokonane z konta programowego od początku realizacji programu przedstawiają się następująco (rys. 2):

- działanie 1.1 – 827 094,72 zł, co stanowi 0,43% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.2 – 4 360 237,72 zł, co stanowi 6,17% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.3 – 999 824,09 tys. zł, co stanowi 2,75% środków alokacji na lata 2004-2006;
- działanie 1.4 – 62 625 zł, co stanowi 0,12% środków alokacji na lata 2004-2006.

Od początku wprowadzania programu w omawianym priorytecie zakończyła się realizacja 9 projektów, tzn. złożone zostały sprawozdania końcowe i wnioski o płatność końcową.

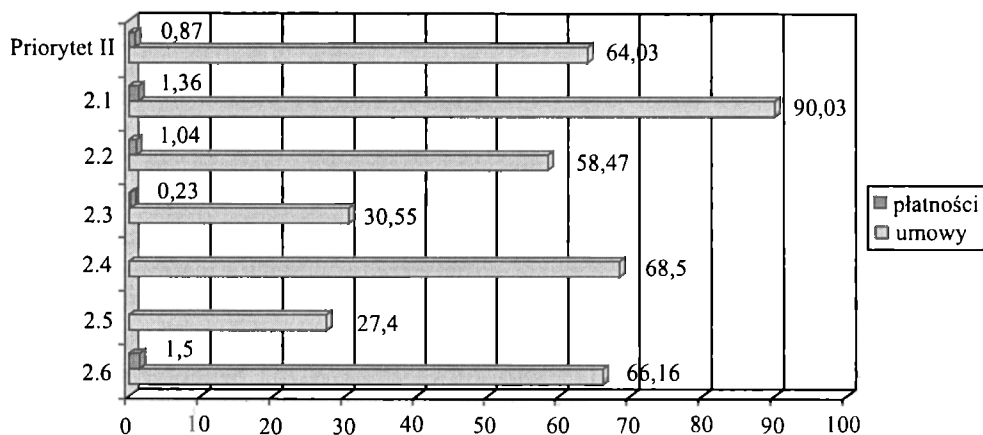
Beneficjentami dotychczasowych umów w zdecydowanej większości były jednostki samorządu terytorialnego (19 projektów). Pozostałymi beneficjentami były jednostki służby zdrowia (7 projektów), uczelnie wyższe (4 projekty), jednostki kultury (1 projekt Teatru im. Jaracza w Olsztynie) oraz inne podmioty (3 projekty).

Charakterystyka umów pod względem wartości dofinansowania z funduszy przedstawia się następująco: 2 projekty o wartości poniżej 0,5 mln zł, 4 projekty o wartości wynoszącej od 0,5 do 1 mln zł, 20 projektów w przedziale od 1 do 5 mln zł, 6 projektów o wartości wynoszącej od 5 do 10 mln zł, 1 projekt o wartości mie-

szczącej się w przedziale od 20 do 50 mln zł oraz 1 projekt o wartości powyżej 50 mln zł. Średnia wartość projektu (dofinansowania z funduszy strukturalnych) wyniosła 6 424 445 zł, co stanowi 44,27 % środków alokacji na lata 2004-2006.

W ramach Priorytetu 2 do końca grudnia 2005 r. wybranych zostało 126 wniosków do realizacji, podpisano zaś 119 umów (rys. 1) o łącznej kwocie dofinansowania 69 786 142,59 zł, co stanowi 64,03% środków alokacji na lata 2004-2006, w tym (rys. 3):

- w działaniu 2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie – 29 umów o łącznej wartości dofinansowania 19 544 500,27 zł, co stanowi 90,03% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne – 51 umów o łącznej wartości dofinansowania 25 077 831,42 zł, co stanowi 58,47% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa – 7 umów o łącznej kwocie dofinansowania 3 840 331,15 zł co stanowi 30,55% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi – 3 umowy o łącznej wartości dofinansowania 5 511 805,65 zł, co stanowi 68,5% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.5. Promocja przedsiębiorczości – 18 umów o łącznej wartości dofinansowania 8 327 753,84 zł, co stanowi 66,81% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006;



Rys. 3. Stopień wykorzystania ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim na podstawie podpisanych umów oraz płatności (Priorytet II)*

* % alokacji środków na lata 2004-2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

- w działaniu 2.6. Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy – 11 umów o łącznej wartości dofinansowania 7 483 920,26 zł, co stanowi 66,16% zaangażowania środków alokacji na lata 2004-2006.

Średnia wartość projektów realizowanych w ramach Priorytetu 2 wynosi 586 438,17 zł (ze środków EFS).

W ramach Priorytetu 2 od początku realizacji programu z konta programowego dokonano płatności w działaniach 2.1, 2.2, 2.3, 2.6 w wysokości 945 548,58 zł, co stanowi 0,87% środków alokacji na 2004-2006 (rys. 3), w tym:

- w działaniu 2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie – 294 691,87 zł, co stanowi 1,36% alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne – 447 424,05 zł, co stanowi 1,04% alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa – 34 265,95 zł, co stanowi 0,23% alokacji na lata 2004-2006;
- w działaniu 2.6. Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy – 169 166,71 zł, co stanowi 1,50% alokacji na lata 2004-2006.

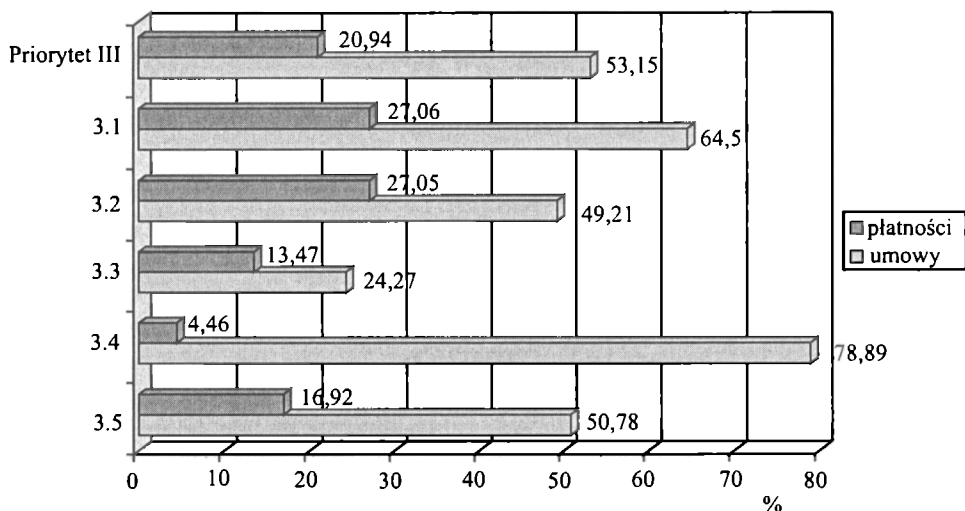
Na podstawie decyzji Komitetu Monitorującego ZPORR z 15 grudnia 2005 r. (uchwała nr 16/2005 r.) dokonana została realokacja środków z działania 2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi do działania 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne (typ II) w wysokości 10 240 120,31 zł (według obowiązującego przelicznika).

Do Priorytetu 3 zarząd województwa wybrał 249 projektów o łącznej wartości dofinansowania 146 797 017,89 zł, co stanowi 69% alokacji 2004-2006, i zawarł 224 umowy (w tym 157 w działaniu 3.4) o łącznej wartości dofinansowania 113 248 124,38 zł, co w porównaniu z przyznaną alokacją na lata 2004-2006 daje 53,15%.

W układzie poszczególnych działań przedstawia się to w sposób następujący (rys. 4):

- w ramach działania 3.1. Obszary wiejskie – 52 umowy o łącznej wartości dofinansowania 68 120 722,41 tys. zł, co stanowi 64,50% środków alokacji na lata 2004-2006, w ramach działania 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji – 5 umów o łącznej wartości dofinansowania 7 155 475,00 tys. zł, co stanowi 49,21% środków alokacji na lata 2004-2006,
- w ramach działania 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i wojskowe – 3 umowy o łącznej wartości dofinansowania 12 346 482,08 tys. zł, co stanowi 24,27% środków alokacji na lata 2004-2006,
- w ramach działania 3.5. Lokalna infrastruktura społeczna – 7 umów o łącznej wartości dofinansowania 13 627 452,85 tys. zł, co stanowi 50,78% zaangażowania środków alokacji 2004-2006.

W priorytecie tym (bez działania 3.4) od początku wdrażania programu zakończyła się realizacja 43 projektów, tzn. złożone zostały sprawozdania końcowe i wnioski o płatność końcową.



Rys. 4. Stopień wykorzystania ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim na podstawie podpisanych umów oraz płatności (Priorytet III)*

* % alokacji środków na lata 2004-2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zawarto 17 aneksów do umów, ponadto nastąpiło rozliczenie końcowe 15 z 67 realizowanych projektów (bez działania 3.4), po przeprowadzonej kontroli na miejscu ich realizacji. Beneficjenci otrzymali łącznie dofinansowanie z funduszy strukturalnych na kwotę 9 462 702,63 zł, w tym w działaniu 3.1 – 11 projektów na kwotę 7 946 753,54 zł, w działaniu 3.2 – 2 projekty na kwotę 925 790,48 zł i w działaniu 3.5 – 2 projekty na kwotę 499 476,33 zł.

Dokonane płatności z konta programowego od początku wdrażania programu przedstawiały się następująco (rys. 4):

- działanie 3.1 – 28 572 195,14, zł, co stanowi 27,06% środków alokacji na lata 2004-2006,
- działanie 3.2 – 3 933 236,64 tys. zł, co stanowi 27,05% środków alokacji na 2004-2006,
- działanie 3.3 – 6 851 051,99 tys. zł, co stanowi 13,47% środków alokacji na 2004-2006,
- działanie 3.5 – 4 541 644,11 tys. zł, co stanowi 16,92% środków alokacji na 2004-2006.

Charakterystyka projektów pod względem wartości dofinansowania z funduszy przedstawia się następująco: 11 projektów o wartości poniżej 0,5 mln zł, 17 projektów o wartości od 0,5 do 1 mln zł, 34 projekty o wartości między 1-5 mln zł i 5 projektów o wartości 5-10 mln zł. Średnia wartość projektu wynosi 1 511 196,01 zł (wartość dofinansowania z funduszy strukturalnych).

4. Zakończenie

W badanym okresie w ramach programu operacyjnego ZPORR do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego spłynęło ponad 1000 wniosków o wartości blisko dwukrotnie przekraczającej wartość dostępnych środków. W omawianym okresie wartość podpisanych umów przekroczyła 50% dostępnych środków. Na znacznie niższym poziomie kształtował się wskaźnik płatności. Do końca 2005 r. wypłacono jedynie 7% zakontraktowanych środków. Tak niski poziom płatności spowodowany był m.in.:

1. Opóźnieniami we wdrożeniu systemu SIMIK oraz ciągłymi błędami i zmianami w generatorze wniosków.
2. Zmieniającymi się procedurami, wytycznymi dla beneficjentów, brakiem szczegółowej listy sprawdzającej.
3. Systemem współfinansowania ze środków budżetu państwa.
4. Systemem prefinansowania.

Najbardziej zaawansowane było wdrażanie Priorytetu 3. Rozwój lokalny, gdzie, pomimo niższego poziomu podpisanych umów w stosunku do alokacji 2004-2006 przy jednocześnie większej ich liczbie niż w Priorytetach 1 i 2, zrefundowano blisko 21% wydatków poniesionych przez beneficjentów. W Priorytecie 1 wysoki jest poziom środków objętych umowami – ponad 58% dostępnej alokacji na cały okres programowania. Znacznie słabiej przebiega realizacja działań Priorytetu 2, gdzie z kont programowanych zrefundowano zaledwie 945 548,58 zł, co stanowi 0,87% zobowiązań na lata 2004-2006.

Blisko dwa lata wdrażania ZPORR w województwie warmińsko-mazurskim odznaczyły się nadspodziewanie dużą liczbą zgłoszonych projektów, co wobec obaw o przygotowanie głównych beneficjentów programu – jednostek samorządu terytorialnego – należy uznać za sukces. Zainteresowanie programem przekroczyło oczekiwania. W badanym okresie działania instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu koncentrowały się na przeprowadzeniu naborów wniosków oraz ich ocenie formalnej. Proces ten doprowadził do stworzenia w regionie Warmii i Mazur kompleksowego systemu administracyjnego obejmującego: podstawy programowe, wykwalifikowane kadry, wyspecjalizowane jednostki zadaniowe.

Literatura

- Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Elipsa, Warszawa 2003.
- Grosse T.G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Na Warmii i Mazurach*, www.zporr.warmia.mazury.pl, Biuletyn 1(2), 2005.
- Patrzalek L., *Finanse samorządowe województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

Województwo warmińsko-mazurskie: społeczne, ekonomiczne i polityczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, kwiecień 2003.

Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

www.warmia.mazury.pl.

MAKING USE OF INTEGRATED REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME IN WARMIA AND MAZURY VOIVODSHIP

Summary

The article shows the making use of Integrated Regional Operational Programme in Warmia and Mazury region. The data concern the period of Poland's European Union access by the end of the year 2005.

In the studied period of time the value of signed agreements reached over 50% of available financial resources. Payment index was running at a considerably lower level. By the end of 2005 only 7% of contracted resources were paid off. The actions concerning road infrastructure and the action directed at microcompanies aroused the biggest interest. The lowest level of making use of contracted financial resources featured the actions concerning Priority 2, which were financed from the European Union Social Fund.

Malgorzata Czeszejko-Sochacka – dr w Katedrze Polityki Gospodarczej i Regionalnej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Magdalena Wojarska – dr w Katedrze Polityki Gospodarczej i Regionalnej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.