

**Małgorzata Dybał**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **KIERUNKI I STOPIEŃ WYKORZYSTANIA FUNDUSZY UNIJNYCH JAKO ŹRÓDŁA FINANSOWANIA POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO – NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA**

Poprzez obecność Polski w Unii Europejskiej otwiera się nowa perspektywa rozwojowa dla całego kraju. Jednakże wzrost konkurencyjności kraju możliwy jest tylko poprzez podniesienie atrakcyjności regionów. Do regionów bowiem kierowane były unijna pomoc przedakcesyjna, a także pomoc finansowa, występująca obecnie w postaci funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności. Również m.in. od regionów będą uzależnione stopień i kierunek wykorzystania środków, przyznanych na bieżący (2004-2006) czy kolejny (2007-2013) okres programowania.

Ze względu na to, iż głównym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce są fundusze strukturalne UE, celowe i gospodarne wykorzystanie środków Wspólnoty, w znacznym zakresie przyczyni się do realizacji najważniejszego zadania tej polityki – pobudzenia zdolności konkurencyjnej regionów. Podstawowym odniesieniem wymienionego zadania jest wojewódzka strategia rozwoju regionalnego i powiązanie z nią poszczególnych priorytetów oraz zawartych w nich działań regionalnego programu operacyjnego. Określenie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego to najistotniejsze zadania, których wykonanie należy do obowiązków samorządu województwa. Na politykę rozwoju województwa składają się następujące działania [5, art. 11, ust. 2]:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,

- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Celem niniejszej pracy jest próba przedstawienia rozdysponowania i wykorzystania dostępnych środków unijnych oraz struktury projektów realizowanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych w ramach regionalnego programu operacyjnego na terenie Dolnego Śląska. Na podstawie uzyskanych danych autorka podejmie próbę przyporządkowania poszczególnych inwestycji do macierzy priorytetów zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Tym samym ukazane zostaną stopień i kierunki rozwoju woj. dolnośląskiego.

Powodzenie polityki strukturalnej Unii Europejskiej i efektywność wykorzystania środków z funduszy strukturalnych zależą przede wszystkim od skuteczności działań podejmowanych na szczeblu regionalnym. Doświadczenie krajów członkowskich pokazuje, że środki z funduszy strukturalnych są najefektywniej wykorzystywane przez te kraje, w których pozycja regionów jest silna [3, s. 16] pod względem zarówno gospodarczym, społecznym jak i przede wszystkim autonomicznym. Skuteczność regionów w programowaniu rozwoju i w zarządzaniu funduszami strukturalnymi w znacznym stopniu zależy od zaangażowania i możliwości korzystania ze środków wspólnotowych przez społeczności lokalne. Decydującą rolę odgrywają, nie tylko jako beneficjenci, ale i jako animatorzy rozwoju lokalnego, samorządy lokalne. Dlatego w myśl zasady partnerstwa terytorialnego – podstawowej zasady polityki spójności (regionalnej) UE – przy programowaniu rozwoju regionalnego niezbędne jest zachowanie ścisłej współpracy również między instytucjami szczebla regionalnego oraz lokalnego. Ponadto samorząd województwa współpracuje [5, art. 12, ust. 1] m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego szczebla lokalnego z danego obszaru przy formułowaniu strategii rozwoju województwa.

Zaproponowane w ustawie rozwiązania wydają się bardzo słuszne, gdyż to jednostki samorządowe wykazują większą inicjatywę, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnej oraz regionalnej i są prężniejsze niż decyzje podejmowane na szczeblu rządowym. W układzie terytorialnym łatwiej można ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców danego regionu i dostosować do nich odpowiednią zawartość strategii rozwoju województwa. Powodzenie realizacji polityki intraregionalnej<sup>1</sup> uzależnione jest jednak od wysokich nakładów finanso-

---

<sup>1</sup> Polityka wewnątrzregionalna, której podmiotami są organy samorządu terytorialnego, koncentrujące się na mobilizowaniu i wykorzystywaniu istniejących na danym terytorium potencjałów endogenicznych i realizowaniu lokalnych i ponadlokalnych interesów.

wych. Samorządy województw w zasadzie są pozbawione dochodów własnych, umożliwiających aktywne i samodzielne prowadzenie prorozwojowej polityki regionalnej, opartej na własnym budżecie.

Finansowanie polityki regionalnej, jak to wspomniano, możliwe jest dzięki dostępowi do środków unijnych, głównie do funduszy strukturalnych. Pomoc z funduszy strukturalnych funkcjonuje w Polsce poprzez różne programy operacyjne. Wśród obecnie funkcjonujących programów operacyjnych największe znaczenie dla rozwoju regionalnego ma Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten prawie w całości skierowany jest do samorządów. ZPORR rozwija cele Narodowego Planu Rozwoju (NPR), określając priorytety, kierunki i wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa, które będą uruchamiane z udziałem funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej [8].

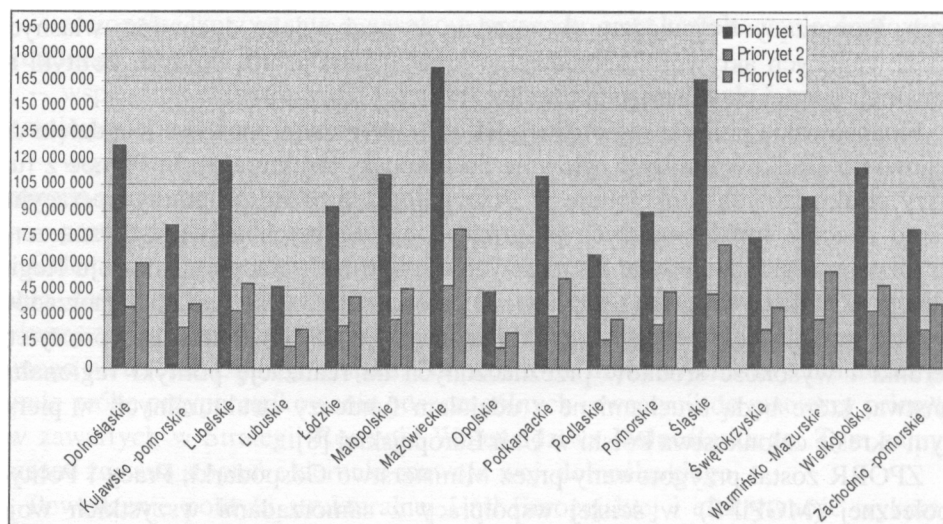
ZPORR został przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPiPS) w ścisłej współpracy z samorządami wszystkich województw. Proponowane cele, priorytety i działania obejmują terytorium całego kraju. Brak indywidualnego podejścia do poszczególnych województw przy opracowaniu Zintegrowanego Programu... powoduje, iż przedstawione rozwiązania nie są atrakcyjne dla wszystkich samorządów. Sytuacja taka oznacza, że ze względu na brak odpowiednich priorytetów, charakterystycznych dla poszczególnych regionów, część inwestycji nie będzie zrealizowana.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jest programem cieszącym się największym zainteresowaniem. Wartość składanych wniosków o dofinansowanie trwale przekracza ilość dostępnych środków, powodując umieszczanie wybranych projektów na listach rezerwowych.

Wielkość środków finansowych przeznaczonych na realizację regionalnego programu operacyjnego jest zróżnicowana przestrzennie, gdyż zależy od sytuacji oraz struktury społeczno-gospodarczej poszczególnych województw, a także od realizowanej przez nie strategii rozwoju. Rysunek 1 przedstawia podział środków według województw w ramach regionalnego programu operacyjnego.

Z analizy rys. 1 wynika, iż dla woj. dolnośląskiego zaplanowano w ramach poszczególnych priorytetów ZPORR ponad 894 mln zł (1 euro = 4 zł). Pierwsze konkursy dotyczące naboru wniosków w ramach poszczególnych priorytetów ZPORR zostały ogłoszone w 2004 r. Jednakże do końca tego roku nie podpisano w ramach priorytetów 1 i 3 wymienionego programu żadnej umowy o dofinansowanie projektów.

Na terenie Dolnego Śląska, w ramach priorytetów 1 i 3 ZPORR (bez działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa) podpisano 204 umowy o dofinansowanie projektu. Natomiast w ramach priorytetu 2 ZPORR liczba umów o dofinansowanie projektów wynosi 138. Najmniej środków rozdysponowano w ramach priorytetu 2, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wartość ta nie przekroczyła nawet połowy alokowanych środków dla Dolnego Śląska. W ramach



Rys. 1. Indykatoryna tabela alokacji funduszy strukturalnych w ramach ZPORR w podziale na działania i województwa (w euro, ceny bieżące, 2005 r.)

Źródło: [6, s. 218]

Tabela 1. Wartość rozdysponowanych środków w ramach poszczególnych priorytetów ZPORR na terenie Dolnego Śląska

| Priorytet                                                                                 | Wartość wsparcia udzielonego w ramach priorytetu (w %) | Wartość wsparcia udzielonego w ramach priorytetu w stosunku do środków przyznanych ogółem dla ZPORR (w %) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów | 104                                                    | 59                                                                                                        |
| 2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionie                                        | 48                                                     | 8                                                                                                         |
| 3. Rozwój lokalny                                                                         | 76                                                     | 21                                                                                                        |
| Razem                                                                                     |                                                        | 88                                                                                                        |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabel dołączonych do artykułu jako załączniki.

priorytetów 1 i 3 ZPORR większość środków została już rozdysponowana. W priorytecie 1 wartość udzielonego wsparcia przekroczyła wartość środków planowanych na okres 2004-2006. Nie ma przeszkód prawnych w realizacji w jakimkolwiek priorytecie płatności przekraczających środki przydzielone do tego priorytetu w ramach rocznej transzy funduszu. Jakikolwiek zwiększenie środków w transzy na dany rok musi być skompensowane zmniejszeniem środków w transzy innego

programu na ten sam rok, ponieważ roczny pułap wydatków nie może być przekroczony. Dzięki realokacjom środków z działań, w których ich kontraktowanie jest szczególnie niskie, większe fundusze zostaną przeznaczone na działania cieszące się dużym zainteresowaniem beneficjentów. Takie przesunięcia pozwalają bardziej efektywnie wykorzystywać unijną pomoc.

## 1. Priorytet 1

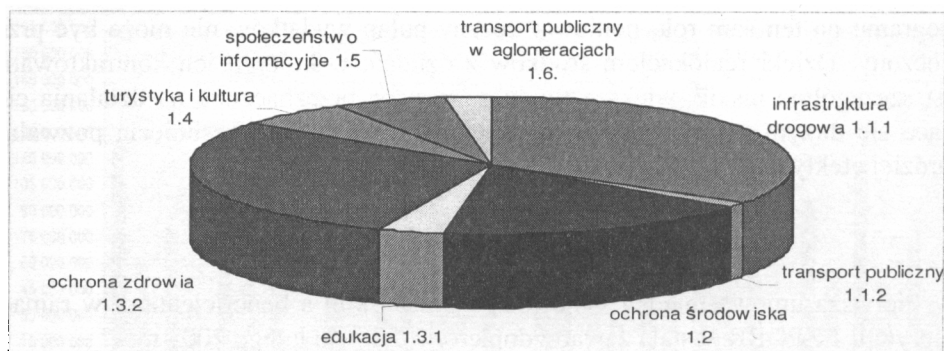
Pierwsza umowa między wojewodą dolnośląskim a beneficjentami w ramach priorytetu 1 ZPORR została zawarta dopiero w połowie lutego 2005 r.

Tabela 2. Łączna wartość projektów wraz z wartością dofinansowania z EFRR oraz liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektu. Dane na dzień 21 lutego 2006 r.

| Działania priorytetu 1<br>ZPORR             | Wartość<br>projektu | Dofinansowanie<br>z EFRR | Liczba podpisanych umów<br>o dofinansowanie |        |             |      |
|---------------------------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------------------------|--------|-------------|------|
|                                             |                     |                          | gmina                                       | powiat | województwo | inne |
| Infrastruktura drogowa 1.1.1                | 337 481 560,20      | 212 347 995,78           | 14                                          | 7      | 7           | 0    |
| Transport publiczny 1.1.2                   | 8 499 999,96        | 6 374 999,97             | 1                                           | 0      | 0           | 0    |
| Ochrona<br>środowiska 1.2                   | 183 532 364,36      | 120 993 337,78           | 13                                          | 0      | 0           | 1    |
| Edukacja 1.3.1                              | 48 323 786,84       | 34 483 679,62            | 0                                           | 0      | 0           | 3    |
| Ochrona zdrowia 1.3.2                       | 30 432 065,71       | 21 449 957,50            | 0                                           | 4      | 3           | 17   |
| Turystyka i kultura 1.4                     | 34 217 264,00       | 24 874 674,17            | 3                                           | 0      | 0           | 2    |
| Społeczeństwo<br>informacyjne 1.5           | 5 681 681,05        | 4 167 929,30             | 2                                           | 2      | 0           | 1    |
| Transport publiczny<br>w aglomeracjach 1.6. | 275 479 857,00      | 106 178 722,50           | 2                                           | 0      | 0           | 0    |
| Razem                                       | 923 648 579,12      | 530 871 296,62           | 35                                          | 13     | 10          | 24   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

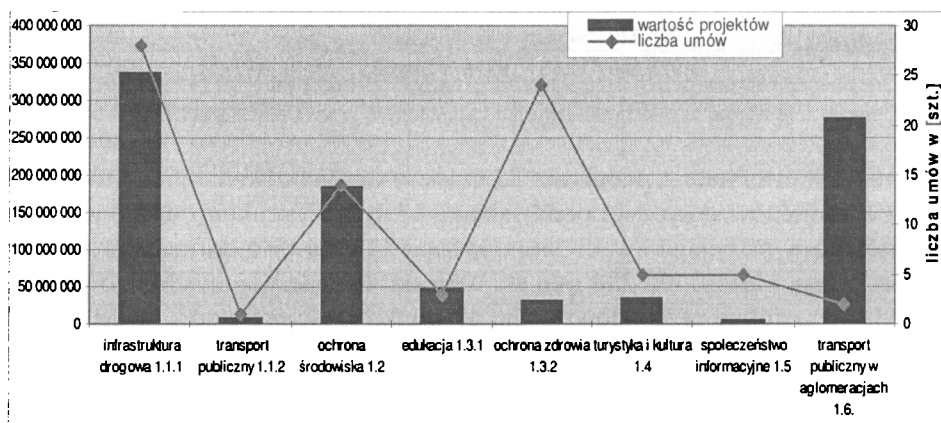
W ramach priorytetu 1 podpisano 82 umów o dofinansowanie projektów. Przeszło 34% projektów dotyczyło poddziałania 1.1.1. Infrastruktura drogowa, w ramach którego w przeciągu dwóch lat podpisano 24 umowy o dofinansowanie projektu na łączną wartość ok. 338 mln zł. Wnioski złożone w ramach tego projektu dotyczyły szczególnie przebudowy dróg; niewielka część projektów związana była z modernizacją i przebudową mostów. Znacznym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się również projekty odnoszące się do działania 3, a w szczególności do poddziałania 2. Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia. W ramach tego poddziałania dofinansowanie uzyskały 24 projekty na łączną kwotę ok. 30 mln zł. Składane wnioski o dotacje dotyczyły zakupu oraz wyposażenia środków transportu sanitarnego (ambulansów). Niewielka część projektów związana była z termomodernizacją ośrodków zdrowia.



Rys. 2. Liczba umów o dofinansowanie projektów zawartych w woj. dolnośląskim w ramach priorytetu 1 ZPORR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 2.

Łączna wartość projektów w ramach priorytetu 1 opiewała na przeszło 923 mln zł, natomiast kwota dofinansowania z EFRR – na kwotę 530 mln zł. Kwota ta przewyższa wartość alokowanych dla danego priorytetu środków na okres programowania 2004-2006. Wśród projektodawców największy udział miały gminy (głównie miejskie). Na 82 złożone projekty 35 wniosków należało właśnie do jednostek podstawowego szczebla samorządowego, z czego Wrocław uzyskał dofinansowanie dla 9 projektów. Łączna wartość projektów złożonych przez gminy wynosiła prawie 700 mln zł, natomiast wartość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – ponad 370 mln zł.



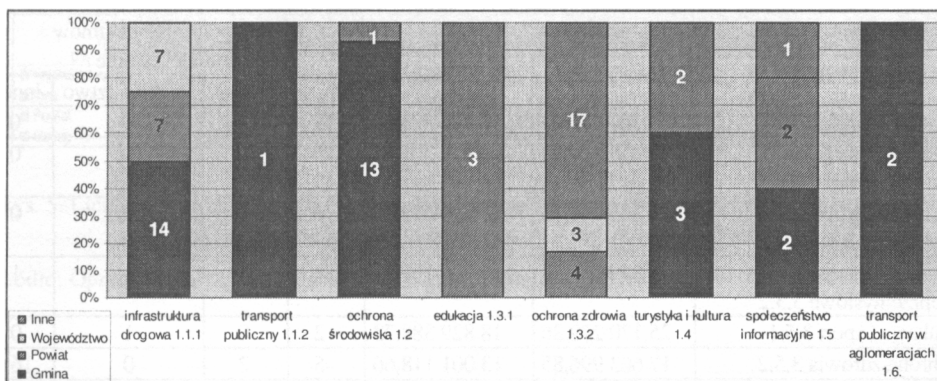
Rys. 3. Udział poszczególnych działań w ramach priorytetu 1 według łącznej wartości projektów oraz liczby podpisanych umów o dofinansowanie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 2

Wśród grupy określonej jako „inne” dofinansowanie uzyskali następujący beneficjenci:

- wyższe uczelnie (Akademia Medyczna, Politechnika Wrocławska, Akademia Rolnicza),
- sanatoria,
- pogotowia ratunkowe,
- szpitale,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Szczegółowy wykaz liczby podpisanych umów w podziale na działania w ramach priorytetu 1 oraz na beneficjentów przedstawia rys. 4.



Rys. 4. Liczba podpisanych umów w ramach priorytetu 1 w podziale na działania oraz beneficjentów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 2.

## 2. Priorytet 3

W ramach priorytetu 3 łącznie podpisano 121 umów o dofinansowanie. Analizując dane zawarte w tabeli 3, można zauważyć, iż najwięcej umów zawarto z projektodawcami ubiegającymi się o dofinansowanie projektu w ramach działania 3.1. Obszary wiejskie. W ramach tego działania podpisano 70 umów o dofinansowanie projektu, co stanowiło 59% ogółu podpisanych umów w ramach priorytetu 3. Łączna wartość podpisanych umów opiewała na przeszło 135 mln zł, wartość zaś dofinansowania przeszła na 96 mln zł. Ponad 50% umów związanych było z projektami aplikującymi się o wsparcie inwestycji budowy lub modernizacji dróg gminnych. W drugiej kolejności wsparcie otrzymały inwestycje dotyczące budowy lub rozbudowy kanalizacji sanitarnej. Najmniejsze dofinansowanie otrzymały projekty dotyczące rozwoju systemu wodociągów. Znacznym zainteresowaniem cie-

szyły się również działania związane z restrukturyzacją obszarów oraz z ochroną zdrowia. Projekty złożone w wymienionych działaniach dotyczyły szczególnie:

- obszarów podlegających restrukturyzacji, tj. kompleksowego uzbrojenia terenów pod inwestycje, rozbudowy wysypiska odpadów komunalnych, oraz projektów związanych z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków,
- ochrony zdrowia, tj. zakupu specjalistycznych urządzeń medycznych, oraz projektów związanych z modernizacją samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Tabela 3. Łączna wartość projektów wraz z wartością dofinansowania z EFRR oraz liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektu. Dane na dzień 21 lutego 2006 r.

| Działania priorytetu 3 ZPORR             | Wartość projektu | Dofinansowanie z EFRR | Liczba podpisanych umów o dofinansowanie |        |             |      |
|------------------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------------------------|--------|-------------|------|
|                                          |                  |                       | gmina                                    | powiat | województwo | inne |
| Obszary wiejskie 3.1                     | 135 300 473,01   | 96 726 928,80         | 59                                       | 11     | 0           | 0    |
| Obszary podlegające restrukturyzacji 3.2 | 46 615 174,97    | 33 978 505,05         | 16                                       | 0      | 0           | 0    |
| rewitalizacja obszarów miejskich 3.3.1   | 19 869 440,73    | 14 820 442,10         | 6                                        | 0      | 0           | 0    |
| Obszary powojaskowe i przemysłowe 3.3.2  | 9 842 205,78     | 6 991 169,97          | 1                                        | 1      | 0           | 1    |
| Edukacja i sport 3.5.1                   | 25 170 279,36    | 18 829 388,73         | 2                                        | 0      | 1           | 0    |
| Ochrona zdrowia 3.5.2                    | 17 663 996,85    | 13 001 118,66         | 5                                        | 2      | 0           | 16   |
| Razem                                    | 254 461 570,70   | 184 347 553,31        | 89                                       | 14     | 1           | 17   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

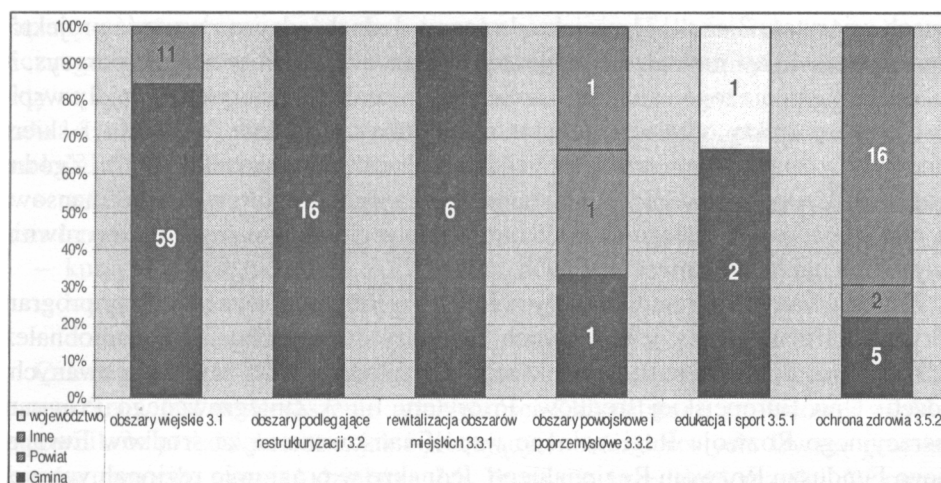
Analogicznie jak w przypadku priorytetu 1 ZPORR, również w ramach priorytetu 3 najczęściej o dofinansowanie aplikowały gminy. Jednakże należy zaznaczyć, iż działania zawarte w priorytecie 3 zostały skierowane głównie do samorządów szczebla lokalnego oraz instytucji utworzonych przez gminę lub powiat.

Wśród grupy określonej jako „inne” znajdują się następujący beneficjenci:

- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej
- zakłady rehabilitacji.

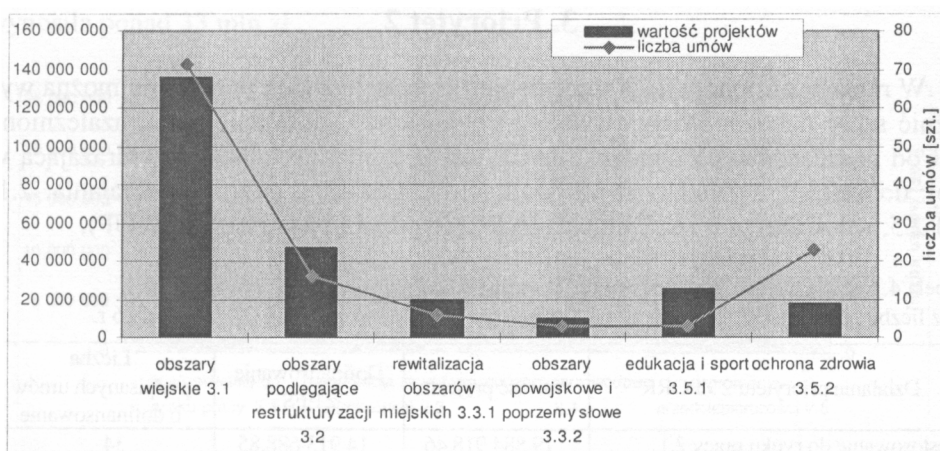
Łączna wartość projektów w ramach priorytetu 3 ZPORR (bez działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa) opiewała na przeszło 254 mln zł, natomiast kwota dofinansowania z EFRR na kwotę ponad 184 mln zł. Na tej podstawie można stwierdzić, iż w ramach priorytetu 3 rozdysponowano 76% środków przyznanych dla tego działania na lata 2004-2006.

Rysunek 6 przedstawia udział poszczególnych działań w ramach priorytetu 3 według łącznej wartości projektów i liczby podpisanych umów.



Rys. 5. Liczba podpisanych umów w ramach priorytetu 3 w podziale na działania oraz beneficjentów (bez uwzględnienia działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 3.



Rys. 6. Udział poszczególnych działań w ramach priorytetu 3 według łącznej wartości projektów i liczby podpisanych umów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 3.

Dokonując podsumowania priorytetów 1 i 3, należy zaznaczyć, iż liczba zawartych umów nie ma wpływu bezpośredniego na wartość projektów. W ramach prio-

rytetu 1 podpisano umowy o dofinansowanie z 82 beneficjentami, natomiast w ramach priorytetu 3 aż z 121 projektodawcami. Jednakże łączna wartość projektów w priorytecie 1 jest niemalże cztery razy wyższa niż w priorytecie 3 (por. rys. 3 i rys. 6). Osiągnięcie tego celu było zamierzone. Działania priorytetu 3 miały wspierać typowe projekty o zasięgu lokalnym, natomiast działania priorytetu 1 skierowane były w znacznej mierze do projektów o charakterze ponadlokalnym. Zgodnie z zapisami Uzupełnienia ZPORR w ramach priorytetu 1 aplikować o dofinansowanie miały projekty o zasięgu czy oddziaływaniu regionalnym, czyli często również o wysokich nakładach inwestycyjnych.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego to jedyny program, który współfinansowany jest z dwóch funduszy strukturalnych. Ponadto należy podkreślić, że fundusze te są największe pod względem ilości zagwarantowanych z budżetu Unii Europejskiej środków. Priorytety 1 i 3 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego współfinansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jednakże w programie regionalnym ujęto również działania mające na celu rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego, których szczególnym celem była aktywizacja zawodowa, podniesienie kwalifikacji, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia. Działania odnoszące się do poprawy sytuacji na rynku pracy ujęto w priorytecie 2 ZPORR, współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

### 3. Priorytet 2

W ramach priorytetu 2. Wzmocnienie zasobów ludzkich w regionie można wyróżnić sześć działań. Miejsce składania wniosków o dofinansowanie uzależnione jest od poszczególnych działań. Dla działań 2.2 oraz 2.6 instytucją wdrażającą w woj. dolnośląskim jest Urząd Marszałkowski (UMWD), pozostałe działania: 2.1, 2.3-2.5, wdrażane są przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (DWUP).

Tabela 4. Łączna wartość projektów wraz z wartością dofinansowania z EFS oraz liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektu. Dane na dzień 21 lutego 2006 r.

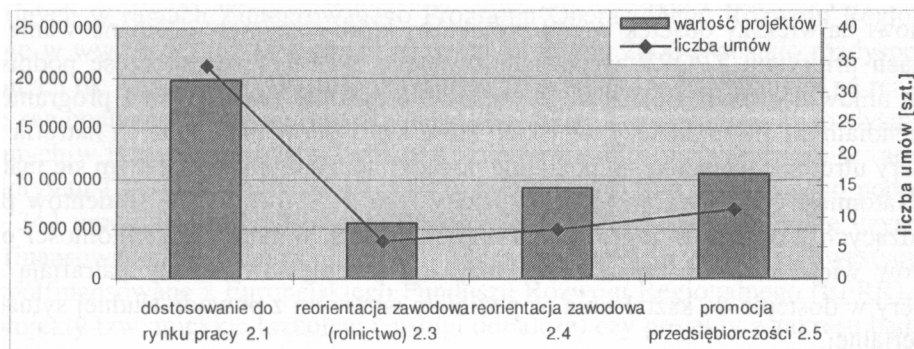
| Działania priorytetu 2 ZPORR          | Wartość projektu | Dofinansowanie z EFS | Liczba podpisanych umów o dofinansowanie |
|---------------------------------------|------------------|----------------------|------------------------------------------|
| Dostosowanie do rynku pracy 2.1       | 19 884 918,46    | 14 913 688,85        | 34                                       |
| Programy stypendialne 2.2             | 38 395 853,27    | 27 456 657,20        | 68                                       |
| Reorientacja zawodowa (rolnictwo) 2.3 | 5 512 920,36     | 4 134 690,27         | 6                                        |
| Reorientacja zawodowa 2.4             | 9 224 648,84     | 691 486,63           | 8                                        |
| Promocja przedsiębiorczości 2.5       | 10 566 805,87    | 7 925 104,40         | 11                                       |
| Regionalne strategie innowacyjne 2.6  | 9 923 421,55     | 7 029 604,68         | 11                                       |
| Razem                                 | 93 508 568,35    | 62 151 232,03        | 138                                      |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy.

Największą popularnością cieszyło się działanie 2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie. W ramach tego działania dofinansowanie uzyskały 34 projekty na łączną wartość ok. 20 mln zł (wartość dofinansowania unijnego przekraczała 14 mln zł). Niemalże wszystkie projekty związane były tematycznie z rozwojem kwalifikacji zawodowych, oferowane zaś formy wsparcia to:

- szkolenia związane z przekwalifikowaniem zawodowym oraz podniesieniem posiadanych kwalifikacji,
- kursy językowe,
- kursy z zakresu obsługi programów komputerowych,
- doradztwo zawodowe.

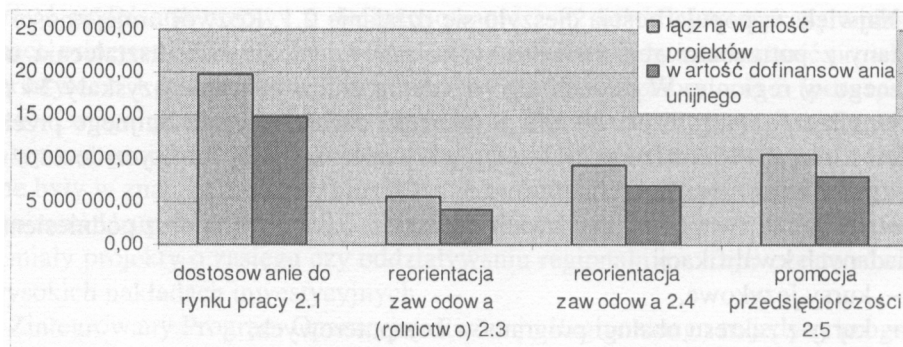
Celem realizacji wymienionych projektów, prowadzonych w ramach edukacji pozaszkolnej, jest podwyższenie umiejętności i kwalifikacji zawodowej zarówno pracowników przedsiębiorstw, jak i pracujących osób dorosłych. Uwagę projektodawców zwróciło również działanie 2.5. Promocja przedsiębiorczości. W ramach danego działania dofinansowanie otrzymało 11 projektów. Łączna wartość projektów przekraczała 10 mln zł, z czego 75% to dofinansowanie unijne. Wsparcie otrzymały projekty świadczące usługi doradcze i szkoleniowe, wspierające zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej. W przypadku działań, dla których jednostką wdrażającą jest DWUP, podpisano łącznie 59 umów o dofinansowanie projektów na kwotę przekraczającą łącznie 45 mln zł, wartość dofinansowania wynosiła ponad 33 mln zł.



Rys. 7. Udział poszczególnych działań w ramach priorytetu 2 według łącznej wartości projektów i liczby podpisanych umów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 4.

Wartość podpisanych umów o dofinansowanie wraz z łączną wartością projektów wdrażanych na terenie Dolnego Śląska w ramach wybranych działań priorytetu 2 ZPORR przedstawia rys. 8.



Rys. 8. Wartość podpisanych umów o dofinansowanie wraz z łączną wartością projektów wdrażanych na terenie Dolnego Śląska w ramach wybranych działań priorytetu 2 ZPORR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 4.

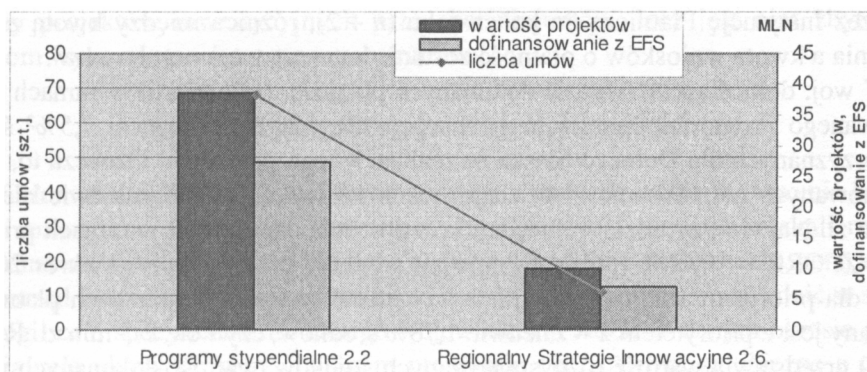
Wśród projektodawców największy udział miały dolnośląskie uczelnie wyższe, i to zarówno państwowe, jak i prywatne, szkoły języków obcych, instytucje szkoleniowe oraz firmy zajmujące się usługami doradczymi.

Wśród działań, dla których organem wdrażającym był Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (działanie 2.2, 2.6), podpisano łącznie 79 umów o dofinansowanie projektu. Łączna wartość dofinansowania unijnego przekroczyła 34 mln zł. W ramach działania 2.2. Wyrównanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne podpisano 68 umów o dofinansowanie projektu. Wartość ta stanowi największy odsetek wśród projektów, które otrzymały dofinansowanie w ramach priorytetu ZPORR współfinansowanego z EFS. Znaczna część podpisanych umów dotyczyła finansowego wsparcia projektów związanych z programem stypendialnym dla młodzieży wiejskiej, która z powodów materialnych natrafia na bariery utrudniające naukę na poziomie ponadgimnazjalnym, kończącym się maturą. Natomiast tylko dwa projekty dotyczyły typu 2. Stypendia dla studentów pochodzących z obszarów zagrożonych marginalizacją, w tym w szczególności obszarów wiejskich i obszarów restrukturyzacji przemysłów, którzy natrafiają na bariery w dostępie do kształcenia na poziomie wyższym z powodu trudnej sytuacji materialnej.

Rysunek 9 przedstawia łączną wartość projektów wraz z wartością dofinansowania z EFS i łączną liczbą projektów wdrażanych na terenie Dolnego Śląska w ramach działań 2.2 i 2.6 priorytetu 2 ZPORR.

Obecnie na terenie Dolnego Śląska podpisano 138 umów o dofinansowanie projektu w ramach priorytetu 2 ZPORR. Łączna wartość podpisanych umów wynosiła ponad 93 mln zł, natomiast kwota dofinansowania przekraczała 68 mln zł, co stanowi zaledwie 48% rozdysponowanych środków. W priorytecie dominują projekty małe, związane przede wszystkim ze szkoleniami, usługami doradczymi i

programami stypendialnymi. Projekty te skierowane są przede wszystkim do uczniów oraz studentów, a także osób dorosłych nie zarejestrowanych jako bezrobotne, osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi, które pragną się dokształcić oraz przekwalifikować. Beneficjentami końcowymi są najczęściej szkoły wyższe, powiaty, przedsiębiorstwa, a także firmy szkoleniowe.



Rys. 9. Łączna wartość projektów wraz z wartością dofinansowania z EFS i łączną liczbą projektów wdrażanych na terenie Dolnego Śląska w ramach działań 2.2 i 2.6 priorytetu 2 ZPORR

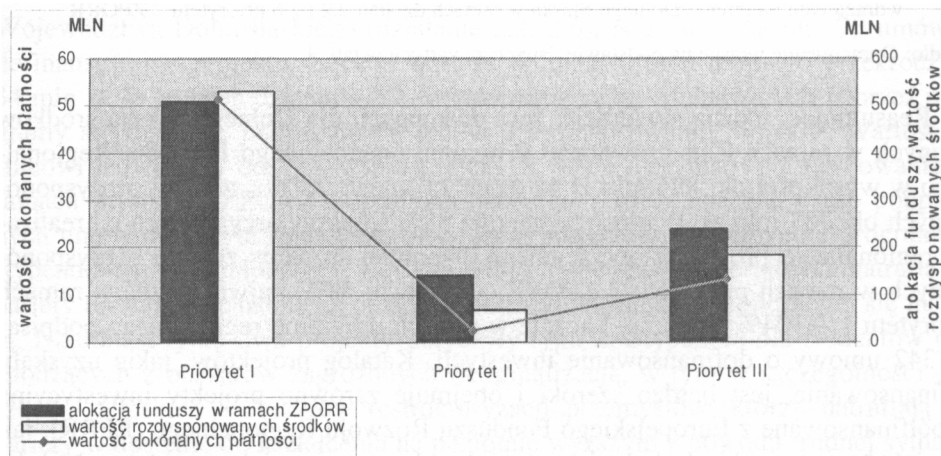
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 4.

Reasumując, można stwierdzić, że z dostępnych dla Dolnego Śląska środków unijnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w wysokości ok. 894 mln zł na dzień 21 lutego 2006 r. zostało rozdysponowanych ok. 783 mln zł. Wartość ta stanowi 88% środków przyznanych na realizację regionalnego programu operacyjnego. Najmniej środków zostało rozdysponowanych w ramach priorytetu 2 ZPORR – zaledwie 48%, najwięcej zaś w ramach priorytetu 1 – 104% środków. Łącznie w ramach programu regionalnego podpisano 342 umowy o dofinansowanie inwestycji. Katalog projektów, jakie uzyskały dofinansowanie, jest bardzo szeroki i obejmuje zarówno projekty inwestycyjne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), jak i projekty tzw. miękkie (szkolenia, usługi doradcze) czy projekty z zakresu badań i analiz, których realizację finansuje w znacznej mierze Europejski Fundusz Społeczny (EFS). W porównaniu z powiatami i gminami, województwo realizowało znacznie mniejszą liczbę projektów, jednak ich średnia wartość była najwyższa. Analizując status beneficjentów, można również wskazać na pewną prawidłowość, iż projekty o najwyższych wartościach realizowane są głównie przez samorządy o wyższych i średnich dochodach.

W okresie trzech lat rozdysponowano 88% środków. Pozostałą część (ok. 111 mln zł) woj. dolnośląskie będzie musiało zagospodarować do końca 2006 r.

Element rozdysponowania środków w całości zaplanowanych dla woj. dolnośląskiego jest zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz województwa bardzo ważny. Jednakże obok wymienionego elementu istnieje jeszcze konieczność wykorzystania przez poszczególne województwa przyznanych im środków. Zgodnie z zasadą  $n + 2$ , jeśli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku  $n$ ) nie zostanie „wyczerpane” wnioskami o płatność, przekazywanymi Komisji przez Instytucję Płatniczą do końca roku ( $n + 2$ ), różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana<sup>2</sup>.

W woj. dolnośląskim wartość dokonanych płatności (refundacji) w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego wynosi 7,5%<sup>3</sup> środków przyznanych dla Dolnego Śląska na realizację tego programu. Oznacza to, że z zaplanowanych ok. 894 mln zł w ciągu trzech lat wykorzystano zaledwie niecałe 68 mln zł. Największy udział refundacji kosztów dokonany został w ramach priorytetu 1 ZPORR – 10,06% (ponad 51 mln zł) środków przyznanych na okres 2004-2006 dla priorytetu 1 ZPORR. Najmniejszy udział wartości dokonanych płatności związany jest z priorytetem 2 – zaledwie 1,78% środków, czyli ok. 2,5 mln zł. Rysunek 10 przedstawia wartość rozdysponowanych środków, wartość dokonanych płatności oraz alokację EFRR i EFS w ramach ZPORR na terenie Dolnego Śląska.



Rys. 10. Wartość rozdysponowanych środków, wartość dokonanych płatności oraz alokacja EFRR i EFS w ramach ZPORR na terenie Dolnego Śląska (bez działania 3.4. Mikroprzedsiębiorstwa)

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>2</sup> Niewykorzystane środki przez dany kraj członkowski powracają do budżetu UE i są w kolejnym okresie programowania rozdysponowane pomiędzy kraje UE. Zob. [1].

<sup>3</sup> Informacje o stopniu wykorzystania środków uzyskane w Oddziale Weryfikacji i Potwierdzenia Płatności Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, stan na 13 marca 2006 r.

W perspektywie kolejnych trzech lat konieczne będzie wykorzystanie ponad 825 mln zł (92,5%) alokowanych dla woj. dolnośląskiego środków w celu realizacji ZPORR. Jest to ogromne wyzwanie dla Dolnego Śląska, zwłaszcza że w ostatnich dwóch latach wartość dokonanych płatności wynosiła jedynie 7,5%. Tak więc podstawowym problemem z punktu widzenia odpowiedniej absorpcji środków w ramach regionalnego programu operacyjnego nie jest przygotowanie niewłaściwej liczby projektów inwestycyjnych przez beneficjentów, lecz jest nim zbyt niski poziom wykorzystania przyznanych środków.

#### 4. Strategia rozwoju woj. dolnośląskiego

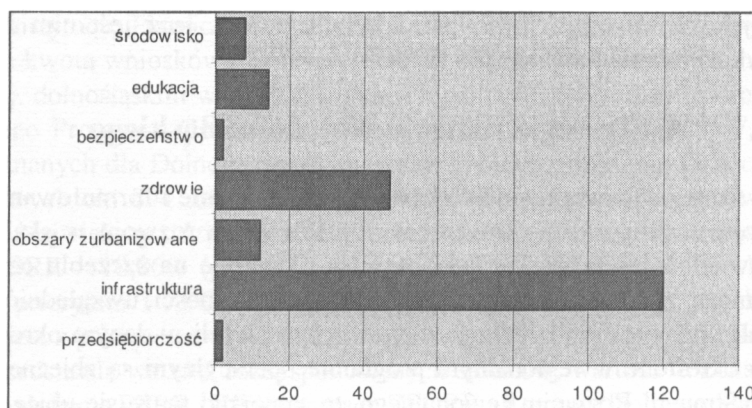
Celem strategii rozwoju województwa jest rozpoznanie i formułowanie kierunków rozwoju w przyszłości. Zawarta w strategii wizja rozwoju w skali regionu powinna uwzględniać także kierunki rozwoju określone na szczeblu centralnym. Samorząd może, zgodnie z konstytucyjną zasadą niezależności, uwzględnić w swojej strategii cele specyficzne dla danego województwa. Jeżeli w danym okresie planowania cele określone w regionalnym programie operacyjnym są zbieżne z celami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, to samorząd może się ubiegać o dofinansowanie tych działań ze środków budżetowych (krajowych i unijnych) [7, s. 6].

Strategia uznawana jest za podstawowy akt planistyczny, będący punktem odniesienia dla dokumentów operacyjnych na poziomie wojewódzkim, ponadto w systemie polityki rozwoju regionalnego państwa wyznaczono strategię rozwoju województwa jako podstawę do oceny przez zarządy województw Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz do prowadzenia wszelkich działań rozwojowych na terenie województwa. Celem głównym dokumentu jest przede wszystkim wskazanie kierunków rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego.

Przy nadawaniu rangi poszczególnym projektom ubiegającym się o dofinansowanie unijne Regionalne Komitety Sterujące, w skład których wchodzi m.in. przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, partnerów społecznych i pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, rozpatrują projekty, uwzględniając strategię danego sektora czy też strategię rozwoju województwa. Skonkretyzowane projekty, wpisujące się w ramy strategii, stanowią podstawę starań samorządów (bądź wspierania działań innych podmiotów) o pozyskanie środków unijnych na ich realizację.

Rysunek 11 przedstawia rodzaje projektów, które otrzymały dofinansowanie w ramach priorytetów 1 i 3 ZPORR według poszczególnych obszarów działań (domen) Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Wśród czterech sfer wymienionych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego najwięcej projektów, które otrzymały dofinansowanie z funduszy unijnych, związanych jest ze sferą gospodarczą, sferą zasobów ludzkich oraz sferą socjalną. W ramach sfery gospodarczej znaczna część projektów odnosi się do infrastruktury, obejmując:

- drogi, mosty, ulice – budowa, przebudowa, modernizacja,
- komunikację publiczną,
- modernizację i uzupełnianie systemu zaopatrzenia w wodę i oczyszczanie ścieków,
- modernizację sieci teleinformatycznej.



Rys. 11. Rodzaje projektów, które otrzymały dofinansowanie w ramach priorytetów 1 i 3 ZPORR według domen wymienionych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne.

Odnośnie do sfery socjalnej oraz sfery zasobów ludzkich można stwierdzić, że większość projektów wpisuje się w następujące kierunki rozwoju:

- zdrowie – działania na rzecz większej integracji usług medycznych,
- edukacja – wspieranie inicjatyw budowy i modernizacji powszechnie dostępnych obiektów sportowych i edukacyjnych.

Wymienione grupy projektów otrzymały dofinansowanie z EFRR w ramach priorytetów 1 i 3 ZPORR.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego została przygotowana w 2002 r., a priorytety zawarte w strategii idealnie wpisują się w poszczególne działania regionalnego programu operacyjnego. Sytuacja taka stwarza możliwość wykorzystania środków funduszy strukturalnych. Ze względu na kondycję oraz strukturę finansów publicznych fundusze te stanowią istotne źródło finansowania rozwoju regionalnego oraz lokalnego, przede wszystkim w odniesieniu do samorządów województw, w zasadzie pozbawionych dochodów własnych, które umożliwiałyby aktywne prowadzenie polityki rozwoju opartej na własnym budżecie.

Okolo 36% środków finansowych z funduszy strukturalnych przeznaczono na program regionalny [4, s. 94 i nast.]. Wykorzystanie funduszy w ramach tego programu ma służyć niwelowaniu dysproporcji gospodarczych występujących w skali

zarówno poszczególnych regionów, kraju członkowskiego, jak i całej Wspólnoty. Jednakże poziom wykorzystania środków w ramach ZPORR jest obecnie za mały, aby tak ambitny cel został osiągnięty.

## 5. Podsumowanie

Na potrzeby Dolnego Śląska obecnie rozdysponowano ok. 88% funduszy ZPORR, jednak nie rozdysponowanie, lecz wykorzystanie jak największej ilości środków ma znaczący wpływ na kształtowanie się polityki rozwoju regionalnego. Niestety, na tym polu woj. dolnośląskie nie zajmuje zaszczytnego miejsca. Niewielka ilość obecnie wykorzystanych środków może doprowadzić w odleglejszej perspektywie do ich utraty, a także do zmniejszonych kwot przy planowaniu środków na kolejny okres programowania.

Zadowolające wydają się kierunki wydatkowania środków. Znacząca ich ilość wspiera inwestycje z zakresu infrastruktury, czyli tego elementu, który w metropolii wrocławskiej oraz na całym Dolnym Śląsku wymaga największego wsparcia. Jednak nie należy zapominać również o wsparciu finansowym tzw. projektów miękkich, gdyż nie tylko rozwój infrastruktury uważany jest za podstawę współczesnego rozwoju regionalnego, ale również rozwój edukacji oraz badań naukowych, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych.

## Literatura

- [1] <http://zporr.dolnyslask.pl/zal/aktualne/regula%20n+2.doc>.
- [2] Informacje o stopniu wykorzystania środków, uzyskane w Oddziale Weryfikacji i Potwierdzenia Płatności Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – stan na 13 marca 2006 r.
- [3] Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport I/z PWW. Rodzaje projektów..., Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005.
- [4] Podstawy wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006, Warszawa 2004.
- [5] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2004 nr 116, poz. 1206, z późn. zm.
- [6] Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR w dniu 17 marca 2005 r., 12 maja 2005 r. oraz 15 czerwca 2005 r.).
- [7] Zalewski J., *Podstawowe mechanizmy współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w dziedzinie rozwoju (raport)*, Warszawa–Wrocław, 25 marca 2005 r.
- [8] Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006, DzU 2004 nr 166, poz. 1745.

**THE EUROPEAN UNION FUNDS IMPLEMENTATION  
AS A FINANCING SOURCE OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY  
– THE LOWER SILESIA PROVINCE CASE STUDY**

**Summary**

The aim of this article is to present distribution and implementation of available European Union Funds as well as structure of The Integrated Regional Operational Programme. On a basis of data from The Lower Silesia Province a trial of investments assignment to the matrix of priorities contained in the Development Strategy of Lower Silesia Province has been taken. Thereby, the trends and amount of regional development has been revealed.