

# Magdalena Mosionek-Schweda

---

## Wykorzystanie funduszy unijnych przez polskie regiony w programowaniu 2007-2013

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/1, 95-106

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katedra Finansów i Bankowości  
Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

MAGDALENA MOSIONEK-SCHWEDA

*Wykorzystanie funduszy unijnych przez polskie regiony  
w programowaniu 2007–2013*

---

The absorption of EU funds by Polish regions in the 2007–2013 programming

## **Wprowadzenie**

Polska korzystała z unijnych funduszy pomocowych długo przed uzyskaniem statusu członka Unii Europejskiej. W ramach programów przedakcesyjnych środki finansowe kierowane były na dostosowanie polskiego rolnictwa do gospodarki rynkowej (SAPARD), ujednoczenie poziomu infrastruktury technicznej w zakresie transportu i ochrony środowiska (ISPA), finansowanie projektów inwestycyjnych oraz wzmocnienie instytucji publicznych (PHARE). Po akcesji do UE Polska uzyskała dostęp do wszystkich funduszy pomocowych, począwszy od perspektywy finansowej na lata 2000–2006. Unia Europejska przeznaczyła dla państw przystępujących w 2004 roku 23 mld euro w ramach funduszy strukturalnych. Z tej kwoty Polska pozyskała 12,8 mld euro<sup>1</sup>.

W obecnym programowaniu 2007–2013 Polska otrzyma wsparcie w wysokości 67,3 mld euro, z czego około 25% przekazano na poziom wojewódzki i rozdzielono pomiędzy 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Działanie to jest wyrazem realizacji zasady decentralizacji zarządzania funduszami europejskimi przyjętej w ramach polityki spójności w latach 2007–2013. Poniżej dokonana zostanie ocena słuszności tego podejścia poprzez analizę poziomu wykorzystania przez poszczególne RPO przyznanych środków unijnych.

---

<sup>1</sup> *Polska i jej fundusze*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 18.

## 1. Konwergencja regionów jako cel polityki spójności Unii Europejskiej

Mówiąc o Unii Europejskiej, z reguły wspomina się o 27 państwach członkowskich – obszarach o zróżnicowanym poziomie rozwoju, odmiennych tradycjach i aspiracjach, przystępujących do struktur unijnych na różnych etapach integracji tego ugrupowania. Jednakże biorąc pod uwagę unijną klasyfikację terytorialną, tzw. NUTS, Unia Europejska staje się zgrupowaniem aż 271 regionów<sup>2</sup>, wśród których dysproporcje w rozwoju są jeszcze bardziej widoczne. Oceniając poziom zamożności poszczególnych regionów, wykorzystuje się wielkość PKB na mieszkańca w relacji do średniej unijnej. Według danych Eurostatu w 2008 roku najbogatszym regionem UE był Centralny Londyn, posiadający PKB na mieszkańca na poziomie 343% średniej unijnej dla 27 krajów członkowskich (tabela 1). Na dalszych pozycjach znalazły się: Luksemburg (279%) oraz Bruksela (216%).

Tabela 1. Najbogatsze oraz najbiedniejsze regiony w Unii Europejskiej w 2008 roku (PKB na mieszkańca)

PKB na mieszkańca UE27=100			
Najbogatsze regiony		Najbiedniejsze regiony	
Inner London (Wielka Brytania)	343	Severozapaden (Bułgaria)	28
Luxemburg (Luksemburg)	279	Nord-Est (Rumunia)	29
Bruxelles-Capitale (Belgia)	216	Severen tsentralen (Bułgaria)	30
Groningen (Holandia)	198	Yuzhen tsentralen (Bułgaria)	30
Hamburg (Niemcy)	188	Yugoiztochen (Bułgaria)	36
Praha (Czechy)	172	Sud-Vest Oltenia (Rumunia)	36
Ile dr France (Francja)	168	Severoiztochen (Bułgaria)	37
Stockholm (Szwecja)	167	Sud-Est (Rumunia)	39
Bratislavský Kraj (Słowacja)	167	Podkarpackie (Polska)	39
Wien (Austria)	163	Sud-Muntenia (Rumunia)	39
Oberbayern (Niemcy)	162	Lubelskie (Polska)	39
Bremen (Niemcy)	158	Észak-Magyarország (Węgry)	40
Utrecht (Holandia)	157	Észak-Alföld (Węgry)	40
North Eastern Scotland (W. Brytania)	157	Podlaskie (Polska)	41

<sup>2</sup> NUTS – standard identyfikowania statystycznych jednostek terytorialnych – funkcjonuje w prawie wspólnotowym od 1988 roku. Aktualna klasyfikacja NUTS ważna od 1 stycznia 2008 roku do 31 grudnia 2011 wyróżnia: 97 regionów na poziomie NUTS 1, 271 regionów NUTS 2 oraz 1303 regionów NUTS 3. Eurostat Statistical Books, Europe in figures, Eurostatyearbook 2010, s. 613.

Darmstadt (Niemcy)	156	Nord-Vest (Rumunia)	41
Berkshire, Buckinghamshire (W. Brytania)	154	Warmińsko-Mazurskie (Polska)	42
Noord-Holland (Holandia)	152	Dél-Alföld (Węgry)	43
Hovedstaden (Niemcy)	152	Dél-Dunántúl (Węgry)	44
Southern & Eastern (Irlandia)	148	Centru (Rumunia)	45
Åland (Finlandia)	145	Świętokrzyskie (Polska)	45

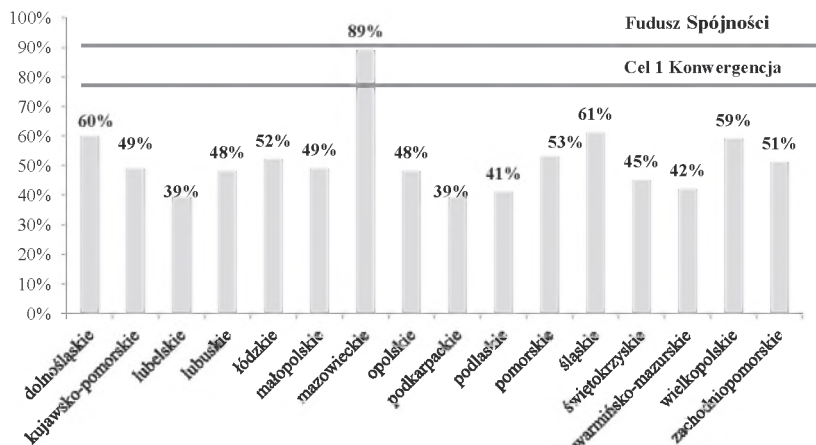
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat *Statistical Books, Europe in figures, Eurostatyearbook 2010*, s. 613–622; *Regional GDP per inhabitant in 2008*, Eurostat newsrelease 28/2.11, s. 2.

Jednocześnie w co czwartym unijnym regionie PKB na mieszkańca nie osiąga poziomu 75% średniej UE i w tej grupie znajduje się aż 15 regionów z Polski (zob. rys. 1). W 2008 roku jedynie województwo mazowieckie przekroczyło granicę 75%, osiągając PKB *per capita* na poziomie 89% średniej unijnej<sup>3</sup>. Biedniejsze od Polski były jedynie niektóre regiony Rumunii i Bułgarii. Tabela 1 doskonale odzwierciedla ogromną przepaść w rozwoju i zamożności pomiędzy regionami Unii Europejskiej. Poziom PKB na jednego mieszkańca w najbogatszym regionie był ponad 12 razy większy w stosunku do najbiedniejszego.

Celem wyrównywania dysproporcji rozwojowych między regionami i wzmacniania ich konkurencyjności Unia Europejska realizuje wspólną politykę regionalną (zwaną również polityką spójności lub strukturalną). Podstawy tej polityki zostały ustanowione już w Traktacie Rzymskim z 1957 roku powołującym do życia Wspólnotę Europejską, jednakże początkowo nie była ona realizowana w sposób systematyczny i sprowadzała się głównie do koordynowania polityk regionalnych prowadzonych samodzielnie przez poszczególne kraje członkowskie. Kolejne rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej ujawniały coraz większe dysproporcje pomiędzy integrującymi się regionami, a rzeczywiste wdrożenie wspólnej polityki regionalnej stało się jednym z priorytetów integrującej się Europy. Miało to jednak miejsce dopiero trzydzieści lat po Traktacie Rzymskim. Uznaje się, że faktyczne podstawy do prowadzenia polityki strukturalnej na poziomie ponadnarodowym dał dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 roku<sup>4</sup>. Od tamtej pory polityka ta uległa licznym modyfikacjom w celu dostosowania podejmowanych w jej ramach działań do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz postępującego procesu rozszerzania UE o kolejne państwa, w większości mocno zacofane w stosunku do dotychczasowych członków. Zmianie ulegały cele polityki regionalnej, wielkość środków przeznaczonych na jej realizację oraz sposób podziału funduszy.

<sup>3</sup> *Regional GDP per inhabitant in 2008*, Eurostat newsrelease 28/2.11, s. 1–7.

<sup>4</sup> D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003, s. 44–46.



Rys. 1. Poziom rozwoju polskich regionów na tle średniej unijnej w 2008 roku  
(PKB na mieszkańca, UE27=100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat Statistical Books, Europe in figures, Eurostatyearbook 2010, s. 613–622; Regional GDP per inhabitant in 2008, Eurostat newsrelease 28/2.11, s. 6.

W obecnym programowaniu, w latach 2007–2013, Unia Europejska ustaliła trzy cele w ramach polityki spójności i przeznaczyła rekordową kwotę 347,4 mld euro na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego w regionach i tworzenia nowych miejsc pracy. Wspomniane cele to<sup>5</sup>:

1. Konwergencja – pomoc dla obszarów najbiedniejszych w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych – cel ten dotyczy 84 regionów o PKB na mieszkańca niższym od 75% wspólnotowej średniej oraz 16 regionów o PKB nieznacznie przekraczającym minimum z powodu statystycznego efektu rozszerzenia UE. Na jego finansowanie przeznaczono 282,8 mld euro, co stanowi 81,5% wszystkich środków.
2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – wsparcie obszarów przechodzących społeczne i gospodarcze przekształcenia – do tego celu kwalifikuje się 171 regionów, dla których przewidziano 54,9 mld euro, co stanowi niespełna 16% całej alokacji.
3. Europejska Współpraca Terytorialna – oznacza umacnianie współpracy na poziomie transgranicznym – przeznaczono na ten cel kwotę 8,7 mld euro (2,5 % alokacji).

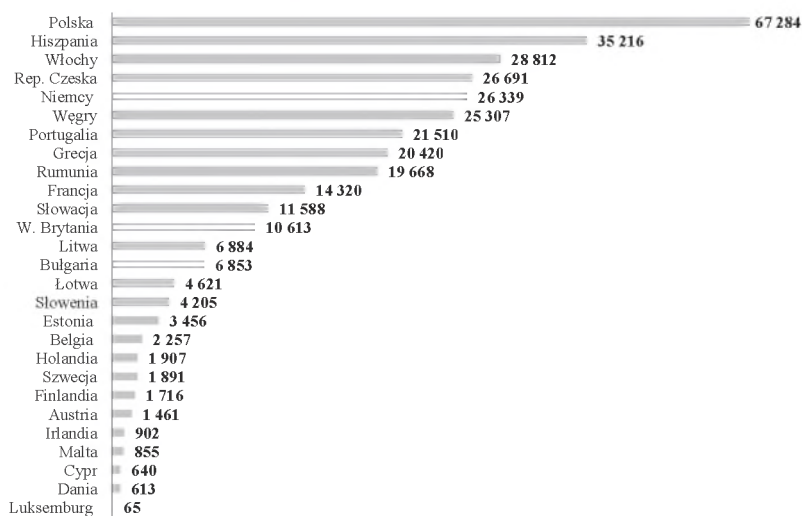
Alokacja finansowa przeznaczona na realizację powyższych celów polityki spójności została rozdzielona na trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności, spośród któ-

<sup>5</sup> A. Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 72–73.

rych tylko dwa pierwsze należą do tzw. funduszy strukturalnych. Ze środków EFRR finansowane są inwestycje infrastrukturalne oraz w środki trwałe (tzw. projekty twarde). EFS finansuje wszelkie projekty związane z kształtowaniem polityki społecznej i zatrudnienia, w tym m.in.: działania szkoleniowe, doradcze (tzw. projekty miękkie). Natomiast wspomniany Fundusz Spójności jest źródłem finansowania dużych projektów komunikacyjnych oraz kluczowych inwestycji w zakresie ochrony środowiska<sup>6</sup>.

## 2. Decentralizacja funduszy unijnych poprzez Regionalne Programy Operacyjne

Polska w okresie programowania 2007–2013 jest największym biorcą unijnej pomocy w zakresie polityki regionalnej – z łącznej kwoty ponad 347 mld euro otrzyma 67,3 mld euro, co stanowi największą dotychczas pomoc przeznaczoną dla jednego kraju w okresie siedmiu lat. Drugim w kolejności biorcą jest Hiszpania, która w obecnym programowaniu otrzyma 35,2 mld euro, czyli niespełna połowę wsparcia przyznanego Polsce. Najmniejszym beneficjentem funduszy jest Luksemburg, dla którego przewidziano kwotę 65 mln euro – jedną tysięczną środków przyznanych Polsce<sup>7</sup> (zob. rys. 2).



Rys. 2. Podział funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2007–2013 (w mln euro)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Cohesion Policy 2007–2013: Indicative Financial Allocations* (million EUR), Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu>.

<sup>6</sup> *Przewodnik po źródłach finansowania z Funduszy Europejskich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>7</sup> *Cohesion Policy 2007–2013: Indicative Financial Allocations* (million EUR, current prices), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm) (20.04.2011).

Wszystkie polskie regiony klasyfikują się do wsparcia unijnego w ramach celu 1 polityki strukturalnej oraz dofinansowania z Funduszu Spójności (zob. rys. 1). Z przyznanych Polsce środków ponad 66,5 mld euro zostanie przeznaczony na wsparcie programów operacyjnych realizujących cel „Konwergencja”, a około 731 mln euro na finansowanie celu „Europejska Współpraca Terytorialna”<sup>8</sup>. Środki te wydatkowane będą w ramach 33 programów operacyjnych. Podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w układzie poszczególnych programów został przedstawiony w tabeli 2.

Tabela 2. Udział poszczególnych programów operacyjnych w całości alokacji środków polityki spójności dla Polski w latach 2007–2013

Program operacyjny	Udział programu w całkowitej alokacji
PO Infrastruktura i Środowisko	42% (27,9 mld euro)
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	25% (16,6 mld euro)
PO Kapitał Ludzki	14% (9,7 mld euro)
PO Innowacyjna Gospodarka	12% (8,3 mld euro)
PO Rozwój Polski Wschodniej	3% (2,3 mld euro)
12 PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	1% (0,7 mld euro)
PO Pomoc Techniczna	1% (0,5 mld euro)
Rezerwa wykonania	2% (1,3 mld euro)

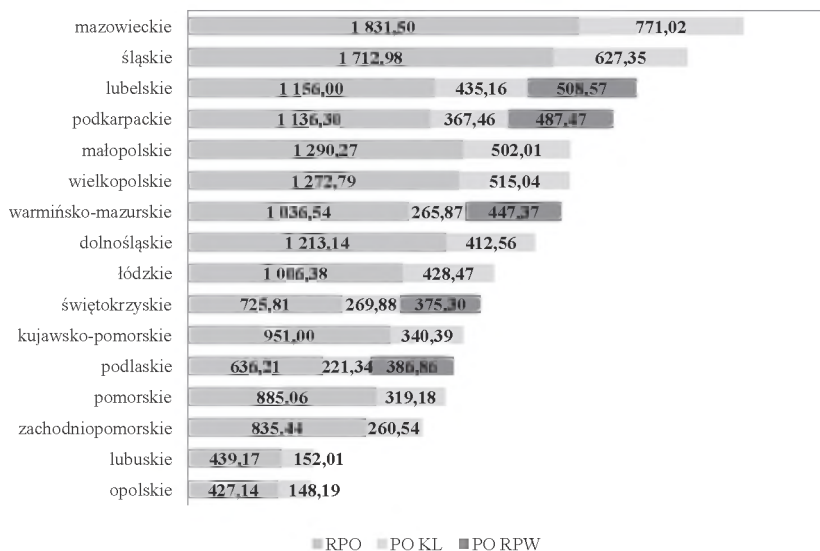
Źródło: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 116.

Wyrazem zasady decentralizacji unijnych funduszy oraz zarządzania procesami rozwojowymi jest przeznaczenie 25% z całkowitej alokacji dla Polski do Regionalnych Programów Operacyjnych. Przekazanie części środków unijnych na poziom regionalny ma zagwarantować najlepsze ich wykorzystanie, zgodnie z planami rozwojowymi i rzeczywistymi potrzebami każdego regionu. Przy podziale środków pomiędzy poszczególne RPO uwzględniono kryteria: ludnościowe, poziomu zamożności oraz wielkości bezrobocia w danym województwie, dążąc do wyrównywania szans rozwojowych oraz przeciwdziałania marginalizacji regionów<sup>9</sup>. Podział środków dla 16 RPO przedstawia rysunek 3.

<sup>8</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 116.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 118.





Rys. 3. Fundusze pomocowe dla regionów w Polsce w latach 2007–2013 (w mln euro)

Źródło: *Polska i jej fundusze*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 11.

Zgodnie z powyższym podziałem funduszy strukturalnych na poszczególne Regionalne Programy Operacyjne najwięcej środków przyznano dla województw: mazowieckiego, śląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz dolnośląskiego. Jednak celem polityki regionalnej zarówno prowadzonej z poziomu unijnego, jak również realizowanej w kraju jest przeciwdziałanie marginalizacji regionów, stąd przy podziale środków preferowane są województwa Polski wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów UE. Mowa tu o pięciu województwach: świętokrzyskim (PKB na mieszkańca wynosi 45% średniej unijnej), warmińsko-mazurskim (42%), podlaskim (41%), podkarpackim (39%) oraz lubelskim (39%)<sup>10</sup>, które do momentu rozszerzenia UE o Bułgarię i Rumunię w 2007 roku było najbiedniejszym regionem w całej Unii Europejskiej. Wymienione obszary są najmniej konkurencyjne w stosunku do pozostałych regionów w Polsce, przyciągają mniej inwestycji bezpośrednich, słabiej się rozwijają oraz wolniej reformują swoje gospodarki. Trafia do nich także mniej środków pochodzących z funduszy pomocowych na skutek mniejszych inwestycji realizowanych na tym terenie. Dla przezwyciężenia trudności strukturalnych niezbędne jest więc ich uprzywilejowanie względem innych obszarów przy podziale środków pomocowych, co przejawia się między innymi stworzeniem odrębnego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, przeznaczonego tylko dla wspomnianych pięciu regionów. Z kwoty 2,3 mld euro, przewidzianej na finansowanie działań w tym programie, najwięcej otrzyma województwo lubelskie: około 508 mln

<sup>10</sup> *Regional GDP per inhabitant in 2008 ...*, s. 6.



euro, a najmniej świętokrzyskie: około 375 mln euro. Środki te mają przyczynić się do poprawy stanu dróg, przygotowania terenów pod inwestycje, rozwoju uczelni, parków technologicznych, upowszechnienia dostępu do Internetu<sup>11</sup>.

### 3. Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na dzień 31 marca 2011 roku

W obecnym programowaniu na lata 2007–2013 Regionalne Programy Operacyjne otrzymają łącznie 16,6 mld euro, czyli nieco ponad 66 mld PLN<sup>12</sup>. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, od początku uruchomienia funduszy pomocowych do końca marca 2011 roku, wnioskodawcy złożyli w ramach 16 RPO 41 558 wniosków prawidłowych pod względem formalnym, aplikując na łączną kwotę dofinansowania 90,3 mld PLN (rys. 4), przy czym jest to wartość dotacji ogółem – ze środków unijnych oraz z budżetu państwa. O największą wartość pomocy ubiegali się wnioskodawcy z województwa mazowieckiego (15 261 mln PLN), śląskiego (9 622 mln PLN) oraz lubelskiego (7 275 mln PLN), natomiast w regionach: lubuskim, opolskim oraz świętokrzyskim całkowita wnioskowana kwota dofinansowania wydatków kwalifikowalnych wnioskodawców nie przekroczyła 3 mld PLN<sup>13</sup>.



Rys. 4. Poziom wykorzystania funduszy unijnych przez beneficjentów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 (w mln PLN)

\*Dane dotyczące wniosków złożonych oraz zatwierdzonych do realizacji odnoszą się do wartości dofinansowania ogółem, czyli z funduszy pomocowych UE oraz z budżetu państwa.

Źródło: A. Dwornik, *Stan wdrażania RPO 2007–2013*, Wydział Monitoringu i Ewaluacji Departamentu Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, s. 2.

<sup>11</sup> *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 60–66.

<sup>12</sup> Alokacja w euro została przeliczona na PLN według obowiązującej metodologii i obowiązującego w danym miesiącu kursu euro Europejskiego Banku Centralnego (aktualnie z 30.03.2011 – 3,9880 PLN/EUR).

<sup>13</sup> Dane w tej części pracy pochodzą z Krajowego Systemu Informatycznego i informacji zawartych w opracowaniu: A. Dwornik, *Stan wdrażania RPO 2007–2013*, Wydział Monitoringu i Ewaluacji Departamentu Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Po przeprowadzonej ocenie formalnej oraz merytorycznej do końca marca 2011 roku zatwierdzono do realizacji 23 239 projektów (o wartości dofinansowania ogółem 56,8 mld PLN), spośród których podpisano umowy z 20 743 beneficjentami, udzielając wsparcia z funduszy unijnych na kwotę ponad 48,5 mld PLN, co stanowi 73,5% alokacji przewidzianej dla regionów w latach 2007–2013. Analizując wartość zatwierdzonego dofinansowania (ze środków UE oraz państwa) z podziałem na poszczególne regiony, okazuje się, że największą kwotę wsparcia (5 310 mln PLN) przyznano beneficjentom w ramach RPO województwa śląskiego, nieco mniej – 5 264 mln PLN – zatwierdzono dla wniosków złożonych w RPO województwa mazowieckiego, trzecie miejsce w tym zestawieniu należy do RPO województwa wielkopolskiego – 5 158 mln PLN. Natomiast najniższą wartość pomocy spośród wszystkich regionalnych programów zakontraktowano w RPO województwa lubuskiego – 1 878 mln PLN. Również w tym regionie podpisano najmniejszą liczbę umów o dofinansowanie – 744, na łączną kwotę dotacji z funduszy unijnych 1 496 mln PLN, co także jest najmniejszą wartością wśród RPO.

Wartość kontraktacji w 16 RPO wyniosła na koniec marca 2011 roku 73,5% dostępnej alokacji. W analizowanym okresie w dziewięciu województwach poziom zakontraktowanych środków przekraczał średnią, przy czym w trzech województwach wykorzystano już niemal całą alokację – w wielkopolskim (96,7%), opolskim (94,3%) i pomorskim (93,1%). Wśród sześciu województw, które znalazły się poniżej średniej, najgorzej wypadło Mazowsze, w którym wartość funduszy UE w umowach o dofinansowanie wyniosła 57,6% alokacji.

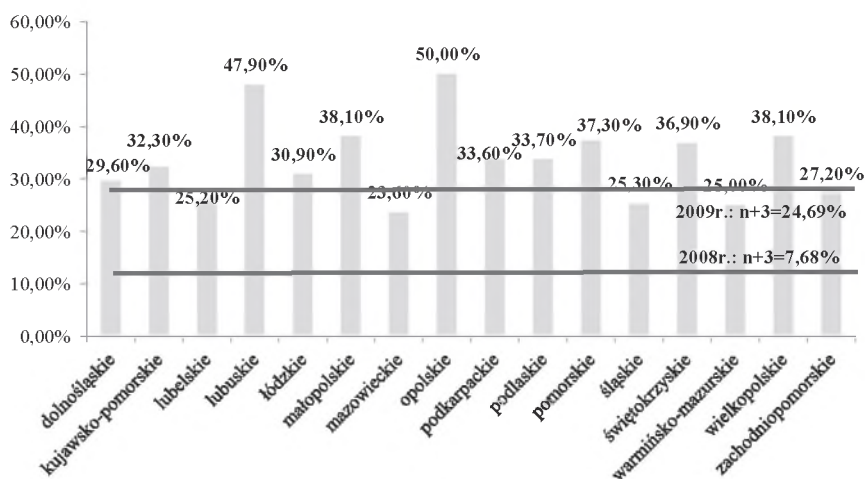
W analizowanym okresie beneficjenci pomocy z RPO przedstawili 32 079 wniosków o płatność refundacji poniesionych wydatków kwalifikowalnych, ubiegając się o łączną kwotę wsparcia w wysokości 19,8 mld PLN (rys. 4), co stanowi 30% obecnej alokacji. Najwyższy poziom wydatków przedstawionych do dofinansowania został wykazany przez beneficjentów w województwach: opolskim (46,4% alokacji) i lubuskim (44,3%), natomiast najmniejszy w: mazowieckim (25% alokacji), śląskim (24,9%) i warmińsko-mazurskim (23,9%). Poniżej średniej znajdują się również województwa: podkarpackie (29,6%), łódzkie (29,3%), kujawsko-pomorskie (28,8%), dolnośląskie (28,2%), lubelskie (25,3%) oraz zachodniopomorskie (25,2%). Uznaje się, że wielkość wydatków kwalifikowalnych przedstawionych we wnioskach o płatność jest dobrym wskaźnikiem odzwierciedlającym poziom zaawansowania programu. Wynika z tego, iż najgorzej z wydatkowaniem środków unijnych radzą sobie województwa, które otrzymały największą kwotę funduszy pomocowych, natomiast liderzy w zestawieniu wydatków kwalifikowalnych przedstawionych we wnioskach o płatność – czyli województwa: opolskie i lubuskie – są najmniejszymi beneficjentami w tym programowaniu. Nie ulega wątpliwości, iż łatwiej jest zarządzać mniejszym programem przeznaczonym dla mniejszej liczby podmiotów.

Do końca marca 2011 roku zakończono realizację 7 277 projektów<sup>14</sup>, dla których wartość wsparcia ze środków UE wyniosła 6,3 mld PLN. Najwięcej projektów zre-

<sup>14</sup> Zakończenie całkowite projektu oznacza otrzymanie przez beneficjenta ostatniej płatności ze środków pomocowych.

alizowano w województwach: śląskim (1 048), wielkopolskim (815) oraz lubelskim (685), natomiast najmniej w regionach: zachodniopomorskim (170), lubuskim (226) oraz dolnośląskim (226).

Oceniając poziom wykorzystania funduszy pomocowych przez RPO, należy również odnieść się do spełnienia przez poszczególne województwa jednej z najważniejszych reguł zarządzania finansowego środkami wspólnotowymi – zasadzie „n+3”. Reguła ta oznacza, że władze województwa muszą złożyć do Komisji Europejskiej wnioski o refundację wydatków przypadających na dany rok proporcjonalnie do alokacji w ciągu trzech kolejnych lat od jego zakończenia. W przypadku złożenia wniosków na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku „n”, różnica zostaje automatycznie anulowana przez Komisję Europejską<sup>15</sup>.



Rys. 5. Realizacja zasady „n+3” w ramach 16 RPO (wartość wniosków o płatność skierowanych do Komisji Europejskiej jako % alokacji według stanu z dnia 31.03.2011 roku)

Źródło: A. Dwornik, *op. cit.*, s. 13.

Rysunek 5 obrazuje poziom realizacji zasady „n+3” za rok 2008 oraz 2009 w poszczególnych RPO. Spełnienie wspomnianej reguły dla 2008 roku wymagało złożenia do Komisji Europejskiej do końca 2011 roku wniosków o refundację odpowiadających 16,68% alokacji na cały okres programowania, co po pomniejszeniu o 9% wypłaconej przez KE zaliczki daje 7,68%. Według danych z końca marca 2011 roku wszystkie RPO osiągnęły wymagany pułap. Z kolei realizacja zasady „n+3” dla 2009 roku wymaga złożenia do końca 2012 roku aplikacji do Komisji Europejskiej o refundację wydatków odpowiadającej kwocie 24,69% alokacji (33,69–9% zaliczki). Już w marcu 2011 roku poziom ten został osiągnięty przez piętnaście województw

<sup>15</sup> *Vademecum Beneficjenta*, Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego, na lata 2007–2013, wersja nr 4, Toruń 2010, s. 67.

– jedynie region Mazowsza zawniósował dotychczas o zwrot 23,6% wydatków poniesionych przez beneficjentów.

### Zakończenie

Na podstawie analizy obecnego stanu zaawansowania realizacji programów operacyjnych można uznać, iż ryzyko niewykorzystania środków przyznanych województwom w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 jest znikome. Wartość umów o dofinansowanie ze środków unijnych podpisanych z beneficjentami osiągnęła w marcu 2011 roku 73,5% alokacji przeznaczony na realizację 16 RPO. Nawet słabsze pod względem tempa wykorzystania funduszy pomocowych regiony nie odbiegają mocno od średniej. Najsłabiej w tym zestawieniu wypada Mazowsze, które zakontraktowało dotychczas środki UE na poziomie 57,6% alokacji, jednak jest to jednocześnie region dysponujący największym budżetem w ramach RPO. Zdecydowanie łatwiej jest zarządzać mniejszym budżetem, skierowanym do mniejszej liczby beneficjentów, co potwierdzają wyniki dwóch najmniejszych RPO: lubuskiego (kontraktacja funduszy unijnych na poziomie 85,4% przyznanej alokacji) oraz opolskiego (94,3%). Wysoka skuteczność województwa lubuskiego wynika w dużej mierze także z tego, że prawie 70% środków RPO zostało rozdzielone w trybie pozakonkursowym, z przeznaczeniem na tzw. projekty kluczowe<sup>16</sup>.

W gronie liderów są jednak także regiony realizujące duże i średnie budżety pod względem wartości przyznanych środków, np.: województwo wielkopolskie (kontraktacja na poziomie 96,7% alokacji) oraz pomorskie (93,1% alokacji). Wynika to z faktu, iż kluczowymi czynnikami decydującymi o sprawnym realizowaniu założonych celów w ramach programów operacyjnych oraz w dysponowaniu otrzymanym wsparciem są także: odpowiednie zaplecze instytucjonalne, doświadczona administracja oraz jasne i stabilne procedury, jakimi charakteryzują się wspomniane regiony.

W sytuacji, kiedy nie ma obaw, iż województwa zdążą wykorzystać wszystkie przyznane środki do końca 2015 roku i nie ma zagrożenia utraty niewykorzystanych funduszy pomocowych, coraz częściej mówi się o konieczności skupienia uwagi władz centralnych i regionalnych nie na szybkości wydatkowania środków, ale na jakości ich wykorzystania: w jakim stopniu zatwierdzone do wsparcia projekty przyczyniają się do realizacji założonych w RPO celów, o ile zwiększają konkurencyjność regionu czy wypełniają polityki wspólnotowe. Równie często wskazywane są liczne błędy w procesie przeprowadzania konkursów oraz przyznawania dofinansowania. W prasie pojawia się coraz więcej artykułów dotyczących nieprawidłowości w realizowaniu RPO – na przykład przyznawanie dofinansowania podmiotom spoza danego regionu

<sup>16</sup> J. Kwieciński, *Stan wykorzystania funduszy europejskich*, Business Centre Club, Warszawa 2010, s. 34.

czy przedłużające się oceny wniosków<sup>17</sup>. Zatem z myślą o kolejnym programowaniu środków unijnych (lata 2014–2020) należy w Polsce już dziś skoncentrować uwagę nie tylko na zagrożeniach wpływających na tempo i poziom wykorzystania środków pomocowych, ale dotyczących również kierunków ich wydatkowania i jakości dotowanych projektów. Należy więc usprawnić system instytucjonalny oraz procedury ubiegania się o fundusze, realizowania i kontroli projektów. Analizując jednak dotychczasowe efekty wykorzystania RPO, nie ma wątpliwości co do zasadności decentralizacji zarządzania środkami pomocowymi w ramach wspólnotowej polityki spójności.

### **The absorption of EU funds by Polish regions in the 2007–2013 programming**

After accession to the European Union in May 2004, Poland was granted access to all funds, including the Structural Funds and the Cohesion Fund, which are the instruments of EU cohesion policy aiming to compensate for the development of the EU's 271 regions. In the current programming period 2007-2013, the European Union has allocated a record 347.4 billion euro to promote economic growth and job creation in the regions. The biggest beneficiary of this financial support is Poland, which may receive 67.3 billion euro. Nearly 25% of this amount will be received by regions to achieve its growth strategy through the Regional Operational Programmes. The article presents the level of absorption of funds by 16 RPO as of March 31, 2011.

---

<sup>17</sup> Zob.: J. Hołub, *Firmy z regionu miesiącami czekają na unijne dotacje*, „Gazeta Wyborcza” Toruń, 27.04.2011, T. Ciechoński, *Do Torunia po kasę. Urząd Marszałkowski dotuje firmy spoza regionu*, „Gazeta Wyborcza” Toruń, 09.05.2011.