

# Bartosz Pilecki

---

## Inwestycje w infrastrukturę społeczną jako obszar wsparcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 227-237

---

2013

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.

*BARTOSZ PILECKI*

Uniwersytet Szczeciński

**INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ SPOŁECZNĄ JAKO OBSZAR  
WSPARCIA REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO  
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
NA LATA 2007–2013**

**Wstęp**

W perspektywie finansowej 2007–2013 Regionalne Programy Operacyjne (RPO) stanowią jedno z ważniejszych źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturę, przyczyniając się do realizacji celów polityki rozwoju regionalnego. Projekty dofinansowane z funduszy strukturalnych w ramach RPO, dotyczą różnych obszarów (osi priorytetowych), zaczynając od gospodarki, a kończąc na spójności społecznej.

Odpowiednio rozwinięta i dostępna infrastruktura społeczna przyczynia się do pozytywnych zmian jakościowych i ilościowych w kapitale ludzkim, kształtuje m.in. atrakcyjność osiedleńczą danego układu terytorialnego. W ten sposób wpływa na podnoszenie konkurencyjności regionów i oddziałuje na gospodarkę całego kraju.

Celem publikacji jest analiza wykorzystania wsparcia finansowego Unii Europejskiej (UE) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013 (RPO WZ) w aspekcie infrastruktury społecznej.

## 1. Regionalne programy operacyjne jako podstawowy instrument polityki intraregionalnej

Ogólnym celem polityki regionalna UE<sup>1</sup> jest wyrównywanie różnic gospodarczych i społecznych pomiędzy poszczególnymi regionami. Cel ten realizowany jest przez odpowiednie rozdysponowanie środków finansowych UE, tak by trafiły one do regionów charakteryzujących się słabszym rozwojem w stosunku do średniej unijnej<sup>2</sup>.

Fundusze unijne stanowią środki finansowe, które wykorzystywane są na rzecz wspierania i restrukturyzacji gospodarki poszczególnych krajów członkowskich. Cele polityki strukturalnej UE realizowane są przez fundusze strukturalne tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS). Fundusze strukturalne mają charakter zregionalizowany, co oznacza, że strumień pochodzących z nich środków finansowych kierowany jest do regionów, natomiast środki pochodzące z FS otrzymują kraje. Absorpcja środków z funduszy europejskich odbywa się poprzez programy, które stały się narzędziem porządkującym przeznaczenie poszczególnych dotacji. EFRR jest największym funduszem, który związany jest z realizacją Strategii Lizbońskiej, obejmuje m.in. takie obszary jak: inwestycje produkcyjne, infrastrukturę, inne inicjatywy rozwojowe oraz wymianę doświadczeń<sup>3</sup>. W ramach funduszy strukturalnych realizowane są Programy Operacyjne (PO), które zostały stworzone w oparciu o Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013, zgodne z Narodową Strategią Spójności zwaną też Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO). PO dostępne dla Polski w latach 2007–2013 finansowane z funduszy

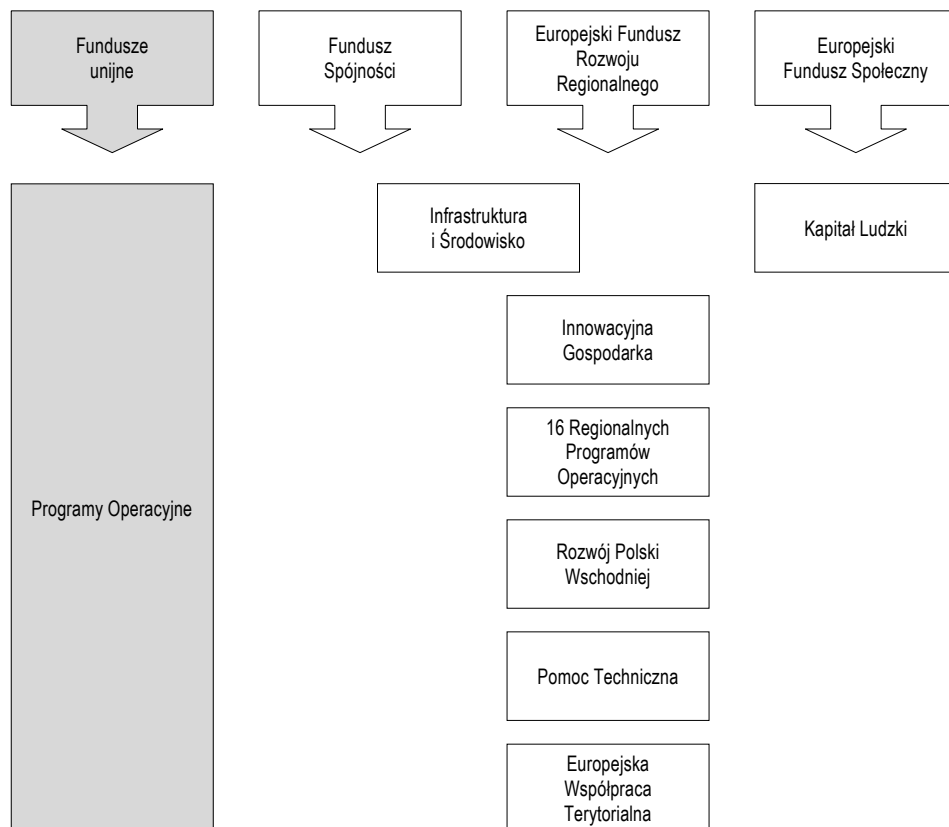
---

<sup>1</sup> Termin polityka regionalna w wielu opracowaniach dotyczących Unii Europejskiej stosowane jest zamiennie z pojęciami: polityka spójności, polityka strukturalna. Podstawowym celem polityki spójności jest zmniejszenie zróżnicowań w Unii Europejskiej; pojęcie polityki strukturalnej uznawane jest za tradycyjne, używane od 1957 r., dotyczy interwencji Wspólnot Europejskich (od 1993 r. – Unii Europejskiej); natomiast cel polityki regionalnej wyrażany jest jako zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej i realizowany poprzez pomoc finansową przekazywaną regionom. Na potrzeby niniejszego opracowania można sformułować jeden wspólny cel polityki regionalnej, polityki spójności i polityki strukturalnej, jakim jest niwelowanie różnic gospodarczych i społecznych pomiędzy regionami UE. Por. *Portal Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>, 30.06.2013.

<sup>2</sup> J. Uryga, W. Magielski, I. Bienias, *Środki unijne. Klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, ODDK, Gdańsk 2007, s. 14.

<sup>3</sup> J. Śliwa, *Fundusze unijne bez tajemnic*, WNWZ, Warszawa 2008, s. 24.

Europejskich oraz relacje pomiędzy poszczególnymi funduszami a programami operacyjnymi przedstawiono za pomocą schematu – rys. 1.



Rys. 1. Powiązanie funduszy unijnych z poszczególnymi Programami Operacyjnymi

Źródło: B. Pilecki, *Centra integracji społecznej jako instrument przeciwdziałania bezrobociu w województwie zachodniopomorskim*, ZAPOL, Szczecin 2011, s. 53.

Jak wynika z rysunku 1, tylko PO Infrastruktura i Środowisko finansowany jest z dwóch różnych funduszy, pozostałe programy operacyjne przyporządkowane są konkretnym funduszom. RPO finansowane są z EFRR, a podstawę

prawną ich funkcjonowania w Polsce stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>4</sup>.

RPO jest ważnym elementem systemu wdrażania NSRO, podrzędność RPO wobec strategii rozwoju województwa jest przejawem jego operacyjnego charakteru; RPO określa obszary działań, niekiedy bardziej uszczegółowione działanie, jakie władze samorządowe na szczeblu województwa podejmują w celu zwiększenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. W Polsce utworzono 16 RPO, przyporządkowanych do poszczególnych województw wraz z odpowiedzialnością samorządu województwa za ich przygotowanie, wdrażanie i zarządzanie nimi; w przeciwieństwie do takich programów krajowych (m.in. PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki), które są zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Takie umiejscowienie RPO w systemie prawno-administracyjnym przyczynia się do realizacji zasady subsydiarności oraz wspierania polityki intraregionalnej. W Polsce z całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację NSRO wynoszącej 67,3 mld EUR, 16,6 mld EUR dotyczy RPO, co stanowi 24,7%<sup>5</sup>, co argumentuje ich szczególne znaczenie dla realizacji strategicznych celów polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Na skutek przenikania się sfer gospodarczej i społecznej projekty dofinansowane z funduszy strukturalnych w ramach RPO, dotyczą różnych obszarów (osi priorytetowych), zaczynając od gospodarki, a kończąc na spójności społecznej. Tym samym przyczyniają się do kompleksowej realizacji strategii rozwoju poszczególnych województw, z uwzględnieniem specyficznych dla nich warunków i zasobów.

## 2. Infrastruktura społeczna – aspekty społeczne i gospodarcze

Infrastrukturę, w ogólnym ujęciu, można zdefiniować jako sumę wszystkich czynników uczestniczących w procesie świadczenia usług, a więc w relacji kapitał–praca, wraz z efektami ich działalności lub jako ogół środków i warunków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa<sup>6</sup>. Natomiast infrastruktura społeczna rozumiana jest jako zorganizowany system instytucji

<sup>4</sup> DzU 2006, nr 226, poz. 1658.

<sup>5</sup> *Portal Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>, 30.06.2013.

<sup>6</sup> *Gospodarka miejska*, red. E. Dźbik, SGH, Warszawa 1995, s. 81–88.

i urzędzeń świadczących usługi jednostkowe w zakresie: oświaty i wychowania, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz kultury fizycznej i turystyki<sup>7</sup>.

Infrastruktura społeczna bezpośrednio wpływa na jakość życia mieszkańców, natomiast pośrednio przyczynia się do rozwoju gospodarczego regionu. Odpowiednio rozwinięta i dostępna infrastruktura społeczna przyczynia się do pozytywnych zmian jakościowych i ilościowych w kapitale ludzkim, który stanowi zasób pracy. Jakość kapitału ludzkiego ma szczególne znaczenie dla gałęzi gospodarki związanych z działalnością wysokospecjalistyczną, zaawansowaną technologicznie oraz innowacyjną. Dodatkowy wpływ infrastruktury społecznej na sferę gospodarczą przejawia się w zwiększeniu ilości zasobów pracy na skutek poprawy atrakcyjności osiedleńczej regionów. Tym samym zwiększając konkurencję na rynku pracy, która w ocenie pracodawców jest zjawiskiem pozytywnym jednak w skrajnych przypadkach może powodować wzrost bezrobocia w danym regionie.

Wydatki inwestycyjne, także na infrastrukturę społeczną, charakteryzują się relatywnie wysokim poziomem w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do wydatków ponoszonych na bieżącą działalność operacyjną. Wynika to z niektórych definicyjnych cech infrastruktury, takich jak: długi okres użytkowania obiektów infrastrukturalnych, których budowa uwzględnia nie tylko zaspokojenie obecnych potrzeb, ale i przyszłych co powoduje wysoką kapitałochłonność przedsięwzięć i skokowe powstawanie kosztów. Dodatkową cechą przedsięwzięć infrastrukturalnych, przekładającą się na wysoki poziom wydatków inwestycyjnych jest konieczność tworzenia całych obiektów od razu ze względu na kwestie ekonomiczne, technologiczne oraz funkcjonalne.

Ważnym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę społeczną, ze względu na swoją specyfikę są RPO. Zróżnicowanie obszarów wsparcia jakie obejmują RPO powoduje kompleksowe ich oddziaływanie zarówno na sferę społeczną i gospodarczą.

---

<sup>7</sup> J. Kroszel, *Infrastruktura społeczna w polityce społecznej*, Opole 1990, s. 18.

### 3. Inwestycje w infrastrukturę społeczną w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2007–2013 – analiza wartości udzielonego wsparcia (stan na 30.06.2013.)

W Regionalnych Programach Operacyjnych wyróżnia się obszary wsparcia, dodatkowym ich uszczegółowieniem są kategorie interwencji zwane też tematami lub kategoriami priorytetu. Wśród obszarów wsparcia w RPO wyróżnia się<sup>8</sup>:

- badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość (1–9),
- społeczeństwo informacyjne (10–15),
- transport (16–32),
- energia (33–43),
- ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (44–54),
- turystyka (55–57),
- kultura (58–60),
- odnowa obszarów miejskich i wiejskich (61),
- inwestycje w infrastrukturę społeczną (75–79),
- pomoc techniczna (85–86).

Wartości podpisanych umów oraz struktura obszarów wsparcia, których dotyczą w odniesieniu do 16 RPO oraz do RPO WZ na lata 2007–2013 została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1

Struktura wartości umów o dofinansowanie w ramach RPO i RPO WZ na lata 2007–2013 ze względu na obszar wsparcia

Obszar wsparcia	Wartość umów o dofinansowanie 16 RPO łącznie [PLN]	Udział 16 RPO łącznie (%)	Wartość umów o dofinansowanie RPO WZ (PLN)	Udział RPO WZ (%)
Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość (1–9)	15127166955,14	23,34	941906415,4	30,80

<sup>8</sup> Zgodnie z nomenklaturą przyjętą w sprawozdawczości *Krajowego Systemu Informatycznego* oraz przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w *Monitorze Regionalnym*. W nawiasach ujęto nr kategorii priorytetu.

Obszar wsparcia	Wartość umów o dofinansowanie 16 RPO łącznie [PLN]	Udział 16 RPO łącznie (%)	Wartość umów o dofinansowanie RPO WZ (PLN)	Udział RPO WZ (%)
Społeczeństwo informacyjne (10–15)	4402522601,58	6,79	105298233,5	3,44
Transport (16–32)	17654736468,66	27,24	902814958,9	29,52
Energia (33–43)	2008866189,73	3,10	77 979 736,45	2,55
Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (44–54)	6403823738,08	9,88	98675611,98	3,23
Turystyka (55–57)	2979227838,86	4,60	177877808,5	5,82
Kultura (58–60)	2478677030,97	3,82	212413130,1	6,95
Odnowa obszarów miejskich i wiejskich (61)	4704175349,98	7,26	192716479,5	6,30
<b>Inwestycje w infrastrukturę społeczną (75–79)</b>	<b>7306623485,63</b>	<b>11,27</b>	<b>251468934,9</b>	<b>8,22</b>
Pomoc techniczna (85–86)	1707304826,08	2,63	97178128,31	3,18
Pozostałe (62, 80–81)	46713644,33	0,07	0	0,00
<b>Suma</b>	<b>64819838129,04</b>	<b>100,00</b>	<b>3058329437,52</b>	<b>100,00</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07–13) *Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz temat*, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx), 02.07.2013.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1 struktura dofinansowania poszczególnych obszarów wsparcia w ramach RPO WZ jest zbliżona do wartości dotyczących całego kraju a więc zagregowanych 16 RPO. Na obszar wsparcia Inwestycje w infrastrukturę społeczną łącznie w 16 RPO przeznaczono 7 306 623 485,63 PLN co stanowi 11% wartości wszystkich podpisanych umów, w RPO WZ przeznaczono 251 468 934,94 zł co stanowi 8% wartości wszystkich zawartych umów, a więc udział finansowania inwestycji w infrastrukturę społeczną z RPO WZ jest niższy od średniej krajowej o 3 punkty procentowe<sup>9</sup>. W ramach RPO WZ największa wartość podpisanych umów o dofinansowanie dotyczyła obszaru wsparcia Badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość – 31% ogólnej wartości podpisanych umów, na drugim miejscu – Transport (30%), a na trzecim obszar wsparcia Inwestycje w infrastrukturę społeczną – 8% łącznej wartości zawartych umów. Obszarami odznaczającymi się

<sup>9</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07–13) *Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz temat*, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx), 02.07.2013.



najniższą wartością podpisanych umów w stosunku do łącznej wartości umów o dofinansowanie z RPO WZ (po 3%) są: Energia, Pomoc techniczna oraz Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom, Społeczeństwo informacyjne. Należy zauważyć, że podział środków pomiędzy poszczególne regiony został dokonany w oparciu o algorytm uwzględniający 3 zmienne: populację, PKB per capita i poziom bezrobocia; jednak za podział środków pomiędzy obszary wsparcia odpowiada województwo samorządowe, takie rozwiązanie jest przejawem decentralizacji władzy publicznej, a także przyczynia się do identyfikacji i zaspokajania różnych potrzeb charakterystycznych dla konkretnych regionów.

W RPO Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013 inwestycje w infrastrukturę społeczną ujęte są w 7. osi priorytetowej Rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia; jej głównym celem jest poprawa jakości i dostępności infrastruktury edukacyjnej, sportowej oraz ochrony zdrowia, natomiast cele szczegółowe obejmują<sup>10</sup>:

- a) podniesienie jakości infrastruktury edukacji;
- b) podniesienie jakości i rozwój bazy sportowej;
- c) poprawa jakości i dostępności placówek ochrony zdrowia.

W skład obszaru wsparcia infrastruktura społeczna wchodzi takie kategorie priorytetów jak<sup>11</sup>:

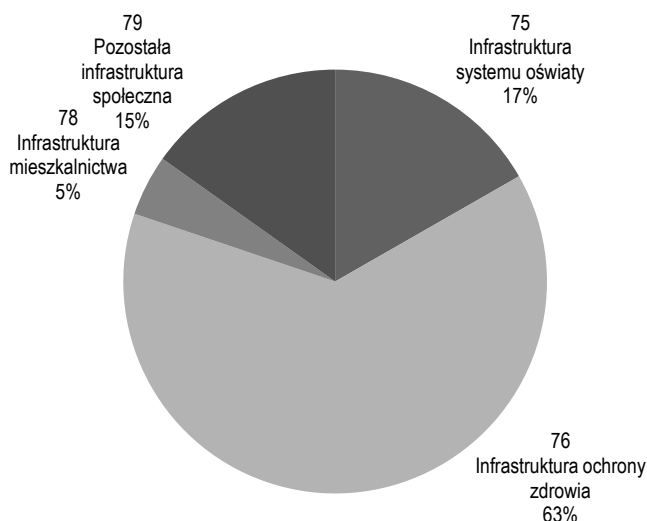
- a) 75 Infrastruktura systemu oświaty;
- b) 76 Infrastruktura ochrony zdrowia;
- c) 77 Infrastruktura opiekuńczo-wychowawcza;
- d) 78 Infrastruktura mieszkalnictwa;
- e) 79 Pozostała infrastruktura społeczna.

Strukturę wartości podpisanych umów w obszarze wsparcia infrastruktura społeczna w RPO WZ pod względem kategorii priorytetów przedstawia rysunek 2.

---

<sup>10</sup> *Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2009, s. 103.

<sup>11</sup> Ze względu na brak spójności definicyjnej infrastruktury społecznej do obszaru wsparcia Inwestycje w infrastrukturę społeczną zaliczono kategorie priorytetów 75–79, zgodnie z danymi generowanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w *Monitorze Regionalnym*.



Rys. 2. Struktura wartości podpisanych umów w obszarze wsparcia Inwestycje w infrastrukturę społeczną w RPO WZ pod względem kategorii priorytetów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07–13) *Zestawienie wartości umów/decyzji o dofinansowanie – w podziale na programy oraz temat*, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI\\_raporty.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/KSI_raporty.aspx), 02.07.2013.

Jak wynika z danych przedstawionych graficznie za pomocą rysunku 2. W województwie zachodniopomorskim w osi wsparcia Inwestycje w infrastrukturę społeczną, najwyższa wartość zawartych umów odnosi się do priorytetu nr 76 – Infrastruktura ochrony zdrowia (63% ogólnej wartości podpisanych umów w zakresie inwestycji w infrastrukturę społeczną), a najmniejsza wartość 5% dotyczy Infrastruktury mieszkalnictwa. Pomiedzy znajdują się zbliżone wartości charakterystyczne dla priorytetu 75 – Infrastruktura systemu oświaty (17%) oraz 79 – Pozostała infrastruktura społeczna (15%). Nawiązując do celu głównego 7. osi priorytetowej RPO WZ oraz celów szczegółowych można stwierdzić, że dofinansowanie w ramach RPO WZ obejmuje projekty ściśle związane z realizacją tych celów. Najwyższa wartość umów dotycząca Infrastruktury ochrony zdrowia może być związana z relatywnie wysoką kapitałochłonnością wysokospecjalistycznych inwestycji w dziedzinie ochrony zdrowia

w stosunku do pozostałych kategorii priorytetów. Należy zwrócić uwagę, że w RPO WZ nie występują umowy związane odnoszące się do 77 kategorii priorytetu a więc infrastruktury opiekuńczo-wychowawczej, która nie jest wyszczególniona jako cel 7. osi priorytetowej.

## **Podsumowanie**

Wsparcie finansowe udzielane regionom w ramach RPO, jest przejawem polityki intraregionalnej Unii Europejskiej. Choć podział środków pomiędzy poszczególne województwa oparty jest o algorytm uwzględniający: populację, PKB per capita i poziom bezrobocia, to za wartość ich alokacji w poszczególnych obszarach odpowiada samorząd województwa.

Infrastruktura społeczna silnie związana jest z jakością życia społeczeństwa, w konsekwencji wraz z poziomem rozwoju infrastruktury społecznej, różnie poziom życia mieszkańców danego układu terytorialnego, wzrasta atrakcyjność osiedleńcza. Tym samym rośnie jakość i ilość kapitału ludzkiego, co przekłada się na sferę gospodarczą i implikuje procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zwiększając siły konkurencyjne regionu.

Inwestycje w infrastrukturę społeczną stanowią trzeci pod względem wartości podpisanych umów obszar wsparcia RPO WZ, choć w porównaniu do zagregowanych danych odnoszących się do całego kraju, udział finansowania inwestycji w infrastrukturę społeczną z RPO WZ jest niższy od średniej krajowej o 3 punkty procentowe to jednak można stwierdzić, że nie odbiega on znacząco od ogólnego poziomu, a różnica jest spowodowana specyficznymi warunkami województwa. Pod względem kategorii priorytetów w obszarze wsparcia jakim są Inwestycje w infrastrukturę społeczną, największe dofinansowanie dotyczyło projektów w kategorii Infrastruktura ochrony zdrowia, a następnie infrastruktury systemu oświaty i pozostałej infrastruktury społecznej. Taki podział środków obrazuje realizację celu głównego i celów szczegółowych zawartych w 7. osi priorytetowej RPO WZ na lata 2007–2013.

Inwestycje w infrastrukturę społeczną z pewnością przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców regionu, pośrednio oddziałując na sferę gospodarczą. Jako obszar wsparcia znajdują się na trzecim miejscu pod względem wartości umów na dofinansowanie w ramach RPO, co uwidacznia ich szczególne miejsce w polityce rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, prowadzonej w celu niwelowania różnic gospodarczych i społecznych pomiędzy regionami.

---

**SOCIAL INFRASTRUCTURE INVESTMENT AS AN AREA OF SUPPORT OF  
THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME FOR  
ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP 2007–2013**

**Summary**

The article contains an analysis of the European Union's financial support in the framework of the Regional Operational Programme of the Zachodniopomorskie Voivodeship (RPO WZ) in terms of social infrastructure. The publication consists of an introduction, three parts and summary. In the first part of this article describes the Regional Operational Programmes of the financial objectives of regional development policy. In the second part of the article described the social and economic aspects of investment in social infrastructure. Part three analyze the value of signed contracts under the RPO regarding social infrastructure. The whole is finished with synthetic conclusions of reaching the goal.

*Translated by Bartosz Pilecki*