

Piotr SERAFIN

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

REALIZACJA POLITYKI SPÓJNOŚCI NA PRZYKŁADZIE KRAJOWYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH I REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W BIEŻĄCEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ

Streszczenie

Realizacja projektów współfinansowanych z programów operacyjnych jest postrzegana jako istotny czynnik w rozwoju regionalnym i lokalnym. Celem artykułu była analiza stanu kontraktacji umów i wielkości alokacji finansowej UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych w połowie bieżącej perspektywy finansowej. Za przykład wybrano programy operacyjne – krajowe oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego. Dodatkowo, w ramach studium przypadku zaprezentowano stan i wybrane struktury alokacji środków pomocowych, w przekroju gminnym dla podregionu nowosądeckiego. Stan realizacji programów operacyjnych na koniec I kwartału 2019 roku, mierzony aktualnym udziałem dofinansowania unijnego w całkowitej przewidywanej alokacji, jest opóźniony i waha się w zależności od programu od 67% do 87%, znacznie gorzej prezentuje się certyfikacja poniesionych kosztów w jednostkach certyfikujących. Niemniej jednak pozyskane środki oceniane z perspektywy ich wielkości są bardzo ważne dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym.

Słowa kluczowe: polityka spójności, projekty unijne, krajowe programy operacyjne, Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego, podregion nowosądecki.

COHESION POLICY PERFORMANCE ON THE EXAMPLE OF NATIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES AND THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME FOR THE MALOPOLSKA VOIVODESHIP IN ONGOING FINANCIAL PERSPECTIVE

Summary

The implementation of projects being co-financed from operational programmes is perceived as an important tool for regional and local development. The purpose of the paper has been to analyze the size of the EU financial allocations within different operational programmes in the middle of the current financial perspective. The analyzes has been carried out on the example of National Operational Programmes and the Regional Operational Programme for Malopolska Region. Additionally, as a part of the case study, the level and the structure of the European financial aid funds in the municipal cross-section for the Nowosądeckie subregion has been presented. The state of Operational Programmes implementation at the end of the first quarter of 2019 is delayed and varies, depending on the programme, from 67% to 87%. The state of the certification of the incurred costs seems to be on a much worse level. Nevertheless, the funds that have been obtained within the ongoing European financial perspective are very important for the investment projects implementation, especially for the infrastructural ones.

Key words: cohesion policy, EU projects, national operational programmes, Regional Operational Programme for the Malopolska Voivodeship, nowosądecki sub-region.

Wprowadzenie

Wzmacnianie spójności gospodarczej oraz społecznej, dzięki realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy pomocowych, przyczynia się do zmniejszania różnic między regionami 28 państw należących do Unii Europejskiej. Jest to możliwe dzięki wdrażaniu polityki spójności, której istotą jest wyrównywanie dysproporcji rozwojowych wewnątrz tej organizacji. Polityka ta została ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (art. 158), a zaktualizowana w treści Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ważne jest też odwołanie do traktatu lizbońskiego, gdzie w art. 3, określającym cele Unii, widnieje zobowiązanie do wspierania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między krajami członkowskimi (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, 2016, art. 3). Polityka spójności ma przyczynić się do wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez „zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych” (Ibidem, art. 174).

Po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku kraj nasz w kolejnych dwóch pełnych okresach programowania (w latach 2007-2013 i 2014-2020) stał się największym beneficjentem polityki spójności, finansowanej z budżetu unijnego poprzez Fundusz Spójności (FS) i fundusze strukturalne (Szlachta, Zalewski, 2018, s. 213), do których zalicza się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Środki z FS dostępne są dla państw członkowskich UE, w których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w krajach UE-27¹. Lokuje się je w duże przedsięwzięcia, wspierające ekologiczny wzrost gospodarczy, zrównoważony rozwój, a także poprawę sieci telekomunikacyjnych. EFRR dla zwiększenia konkurencyjności i zatrudnienia wspiera inwestycje w sektorach znacząco stymulujących wzrost gospodarczy, a także finansuje projekty z zakresu współpracy transgranicznej. Środki z EFS są inwestowane na rzecz zwiększania szans zatrudnienia i w kształcenie osób, jak również stanowią wsparcie realizowane w ramach projektów dla zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Pakiet dokumentów prawnych dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020 stanowią rozporządzenia unijne w sprawie:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Funduszu Spójności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.);
- Europejskiego Funduszu Społecznego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 dnia grudnia 2013 r.);
- Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r.) (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, s. 38);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. określane mianem rozporządzenia ogólnego.

¹ W momencie określania warunków rozdysponowania środków z FS państwem członkowskim nie była jeszcze Chorwacja – stąd UE-27.

Obszary interwencji, priorytety i wielkość alokacji były określane w trakcie negocjacji poprzedzających wejście w kolejną perspektywę finansową. Wpisując się w wypełnianie celów podporządkowanych Strategii Europa 2020, polskie regiony zyskały możliwość nadrobienia istniejącego dystansu rozwojowego względem regionów bogatych państw europejskich. W realizacji planu założonego na obecną perspektywę finansową, a mierzonego wielkością zakładanej interwencji w kolejnych latach, następują jednak opóźnienia w harmonogramie wydatkowania.

Świadczy o tym opublikowany na początku 2016 roku przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju plan działań (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 3), w którym analiza stanu realizacji programów na lata 2014-2020 wykazała opóźnienia w przebiegu wdrażania pod względem finansowym i rzeczowym, sięgające od 6 do 9 miesięcy. Zagroziły one osiągnięciu zakładanych celów i terminowej realizacji interwencji. Poślizg wynikał m.in. z opóźnienia w przyjęciu Wieloletnich Ram Finansowych na okres 2014-2020², w konsekwencji czego nastąpiło opóźnienie w zatwierdzeniu przez Komisję Europejską krajowych i regionalnych programów operacyjnych, finansowanych w ramach funduszy ESI (European Structural and Investment Funds³). Programy te były zatwierdzane dopiero pod koniec 2014 roku i w I kwartale 2015 roku. Istotną przyczyną opóźnień była również konieczność wdrożenia nowych procedur i wymogów dotyczących realizacji interwencji oraz wydatkowania środków z funduszy ESI w latach 2014-2020 (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019, s. 4).

Także opublikowany pod koniec 2017 roku raport Najwyższej Izby Kontroli, dotyczący zarządzania wykorzystaniem środków pomocowych w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 sierpnia 2017 roku, zawiera sygnały ostrzegające o pojawieniu się ryzyka kumulacji wydatków, rozliczeń i certyfikacji pod koniec obecnej perspektywy finansowej (Najwyższa Izba Kontroli, 2017, s. 10-11). W przywołanym dokumencie, pomimo zauważonego wzrostu liczby wniosków o dofinansowanie, zgłoszonych przez beneficjentów i wartości podpisanych umów, zwrócono uwagę na niski poziom certyfikowania i wydatkowania środków UE oraz znaczne zróżnicowanie zaawansowania realizacji priorytetów w ramach poszczególnych programów.

Konsekwencją takiego stanu jest ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 roku, co może przełożyć się na podjęcie działań ze strony Komisji Europejskiej, przyjętych w art. 22 rozporządzenia nr 1303/2013. Możliwe są: relokacja rezerwy wykonania, zawieszenie płatności bądź zastosowanie korekty netto (Ibidem, 2017, s. 15), a w efekcie końcowym – utrata części środków na lata 2014-2020, przyznanych Polsce w ramach polityki spójności.

Do osiągnięcia zakładanych planów przyczyniają się beneficjenci, realizujący własne projekty w określonej przestrzeni geograficznej, wpisujące się w założenia polityki spójności. W świetle powyżej nakreślonych problemów, związanych z wykorzystaniem alokacji w bieżącej perspektywie finansowej, interesująco jawi się przeprowadzenie analizy stanu pozyskania środków pomocowych na projekty, rozpatrywane w kontekście wykorzystania szansy rozwojowej z perspektywy zarówno regionalnej, jak i lokalnej.

² W dniu 2 grudnia 2013 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (Rozporządzenie Rady nr 1311/2013) na lata 2014-2020, którego projekt wcześniej zatwierdził Parlament Europejski 19 listopada 2013 roku.

³ ESI – Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są zarządzane wspólnie przez Komisję Europejską i kraje UE. Tworzą je: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Celem artykułu jest analiza stanu kontraktacji umów i wielkości alokacji finansowej UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych, za półmetkiem bieżącej perspektywy finansowej. Za przykład wybrano programy operacyjne – krajowe (6) oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego. W ramach studium przypadku zaprezentowano też stan i wybrane struktury alokacji środków pomocowych w przekroju gminnym dla podregionu nowosądeckiego.

Za metodę badań przyjęto analizę danych zastanych, pozyskanych ze źródeł wtórnych, prezentowanych w różnych opracowaniach oraz raportach, jak również na stronach serwisu www.funduszeuropejskie.gov.pl i Banku Danych Lokalnych GUS.

Przedstawione zestawienia dotyczą perspektywy finansowej 2014-2020 i prezentują w przypadku analizy programów operacyjnych⁴ stan na 31 marca 2019 roku, a w odniesieniu do analizy podregionu nowosądeckiego stan na dzień 31 grudnia 2018 roku.

1. Wielkość alokacji i zakres interwencji w krajowych programach pomocowych perspektywy finansowej 2014-2020

Realizowana polityka spójności w Unii Europejskiej stała się główną polityką inwestycyjną. W przypadku Polski finansuje ona nieco ponad 60% publicznych inwestycji kapitałowych (Komisja Europejska, 2017, s. 22), a jej korzyści narastają długofalowo. W okresie 2014-2020 polityka spójności koncentruje się na 11 celach tematycznych, wspierających wzrost gospodarczy. Ma to przełożyć się na poprawę poziomu życia mieszkańców poprzez realizację projektów w obszarze: badań naukowych, edukacji na każdym poziomie, rozwoju technologicznego, innowacji, transportu, infrastruktury – zwłaszcza sieciowej, wsparcia dla MSP, racjonalnego wykorzystania zasobów i ochrony środowiska naturalnego – w szczególności klimatu, zwiększania wydajności administracji publicznej, zatrudnienia oraz wspierania mobilności siły roboczej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także włączenia społecznego. W Polsce odbywa się to poprzez krajowe programy operacyjne, zarządzane obecnie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz ograniczone zasięgiem do poszczególnych województw – regionalne programy operacyjne (RPO), za wdrożenie których odpowiadają zarządy poszczególnych województw, wspierane m.in. przez urzędy marszałkowskie. W bieżącym okresie programowania ok. 40% środków EFSI jest zarządzanych w ramach RPO, co jest konsekwencją przyjęcia zdecentralizowanego modelu wdrażania europejskiej polityki spójności (Szlachta, 2017, s. 20). Wielkość unijnej (UE) alokacji finansowej w ramach programów krajowych i poziom ich realizacji prezentuje tabela 1.

Najdroższym zaprojektowanym programem jest POIŚ (łączna planowana kwota wydatków – 138,8 mld zł, tabela 1), który koncentruje wsparcie na gospodarce niskoemisyjnej, ochronie środowiska, rozwoju infrastruktury technicznej kraju oraz jego bezpieczeństwie energetycznym. Udział FS w wielkości środków pomocowych (117,9 mld zł) wynosi 82%, a pozostałe 18% zasila EFRR. Rzeczywista kwota całkowitej wartości umów, na skutek wyższego niż zakładany pierwotnie – udziału środków krajowych, na koniec I kwartału br. przekroczyła planowaną całkowitą kwotę na program o 24,8%. Finalny zatem udział dofinansowania UE, którego wielkość się nie zmieni (Alokacja środków z UE – tabela 1), będzie niższy od planowanego na poziomie 85%. Udział wydatków kwalifikowanych sięga obecnie 67,5%, a poziom dofinansowania

⁴ Badanie objęło krajowe programy operacyjne: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ), Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (POIR), Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER), Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW), Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT) oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego (RPOWM).

unijnego, odniesiony do wartości projektów, przekroczył 77% przypisanej do programu alokacji UE. Relatywnie korzystna jest też wartość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej (powyżej 30% alokacji UE).

PO Inteligentny Rozwój współfinansowany ze środków EFRR jest drugim w puli programów krajowych pod względem wartości zaprojektowanej interwencji (43,8 mld zł – tabela 1). Finansuje badania, rozwój i innowacje wspierając sektor B+R. Podobnie jak w przypadku POIŚ, wartość podpisanych na koniec marca br. umów jest wyższa od planowanego pierwotnie kosztu programu (o 3,1%). Wielkość zakontraktowanego umowami dofinansowania sięga blisko 69% całkowitej alokacji UE, jednak niski jest udział wypłaconych środków UE, który wyniósł 16,6%.

Tabela 1

Alokacja finansowa na krajowe programy operacyjne w latach 2014-2020 – stan ich realizacji na 31.03.2019

Lp.	Nazwa programu operacyjnego (PO)	Łączne (krajowej UE) środki w programie szacowane w momencie programowania*	Alokacja środków z UE**	Umowy o dofinansowanie					Certyfikacja – dotychczasowa refundacja z Komisji Europejskiej	
				Liczba zawartych umów	Wartość projektów	Wartość wydatków kwalifikowanych	Wartość alokacji UE	Udział alokacji UE	Dofinansowanie UE	Udział alokacji UE
				mld zł	mld zł	szt.	mld zł	mld zł	mld zł	%
1.	PO Infrastruktura i Środowisko	138,838	117,956	2140	173,231	117,023	91,489	77,6	35,963	30,5
2.	PO Inteligentny Rozwój	43,845	37,064	4786	45,193	41,732	25,537	68,9	6,163	16,6
3.	PO Wiedza Edukacja Rozwój	23,471	20,247	5105	15,732	15,730	13,670	67,5	6,013	29,7
4.	PO Polska Cyfrowa	11,044	9,348	397	11,862	9,881	8,171	87,4	1,150	12,3
5.	PO Polska Wschodnia	10,124	8,606	842	9,001	7,739	6,247	72,6	2,875	33,4
6.	PO Pomoc Techniczna	3,544	3,012	259	2,587	2,502	2,127	70,6	1,204	40,0
	Łącznie	230,867	196,233	13529	257,606	194,606	147,239	75,0	53,368	27,2

* Dane z dokumentów programowych – szczegółowych opisów osi priorytetowych programów operacyjnych.

**Alokacja przeliczona po kursie EBC obowiązującym w styczniu 2019 roku: 1 euro = 4,3028 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014: *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*, Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/, dostęp: 20.04.2019); *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/, dostęp: 20.04.2019).

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój charakteryzuje się największą liczbą podpisanych umów do końca marca br. POWER jest też charakterystyczny ze względu na blisko 100% udział wydatków kwalifikowanych w całkowitej wartości projektów. Planowane w kwocie 23,4 mld zł (tabela 1) środki są kierowane na aktywizację zawodową, walkę z bezrobociem, wsparcie szkolnictwa, innowacje społeczne, mobilność i współpracę ponadnarodową, a także reformy polityk publicznych (m.in. zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia, dobrego rządzenia). Wartość dofinansowania UE w podpisanych umowach do końca marca br. wyniosła 67,5% całkowitej alokacji UE, przy średnim udziale środków z EFS, wynoszącym ok. 85%.

Duże nadzieje na: rozwój i poprawę warunków życia poprzez zwiększenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej e-administracji, podniesienie umiejętności korzystania z komputerów, łączy się z PO Polska Cyfrowa, współfinansowanym ze środków EFRR. Program ten na tle pozostałych programów krajowych z jednej strony wyróżnia wysoki udział zakontraktowanych unijnych środków pomocowych na dzień 31 marca 2019 roku (87,4%), a z drugiej najniższa dotychczas zrealizowana płatność (niespełna 1,1 mld zł – 12,3%). Jego pierwotny szacowany budżet (11,0 mld zł), w odniesieniu do bilansu wartości podpisanych umów został przekroczony o 0,8%.

Środki z programów Polska Wschodnia i Pomoc Techniczna mają specyficzne przeznaczenie. W przypadku POPW, dzięki dofinansowaniu z EFRR, wspierany jest rozwój 5 województw, uznawanych za słabiej rozwinięte (podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego). Wdrażany program, o szacowanej wielkości 10,1 mld zł, kieruje pomoc na wsparcie innowacyjności i atrakcyjności inwestycyjnej w makroregionie, rozwój badań oraz zwiększenie dostępności transportowej. Środki POPT (3,5 mld zł) są wykorzystywane do osiągnięcia sprawnego działania instytucji systemu wdrażania funduszy, a także stworzenia skutecznego systemu informacji i promocji funduszy europejskich. Zarówno POPW, jak i POPT charakteryzują się (według stanu na koniec I kwartału br.) relatywnie wysoką refundacją ze środków UE, z tym że na obszarze województwa małopolskiego nie są realizowane projekty z tych programów.

2. Wielkość alokacji i zakres interwencji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

Szczególnie ważnym źródłem finansowania projektów, przyczyniających się do wspierania strategii rozwoju województwa i poprawy warunków życia mieszkańców, jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, do którego ma trafić 12,384 mld zł środków unijnych (2,878 mld euro), co daje 85% całej jego wartości (tabela 2). Jest to druga po województwie śląskim wartość dofinansowania pod względem kwoty wśród 16 regionów w Polsce.

Tabela 2

Alokacja finansowa w RPO Województwa Małopolskiego w latach 2014-2020 – stan realizacji na 31.03.2019

Nazwa programu operacyjnego	Łączne (krajowe i UE) środki w programie szacowane w momencie programowania*	Alokacja środków z UE*	Umowy o dofinansowanie					Certyfikacja – dotychczasowa refundacja z Komisji Europejskiej	
			Liczba zawartych umów	Wartość projektów	Wartość wydatków kwalifikowanych	Wartość alokacji UE	Udział alokacji UE	Dofinansowanie UE	Udział alokacji UE
			szt.	mld zł	mld zł	mld zł	%	mld zł	%
RPO Województwa Małopolskiego	14,570	12,384	2826	12,849	11,560	8,687	70,1	2,835	22,9

* Dane z dokumentów programowych – szczegółowych opisów osi priorytetowych programów operacyjnych.

**Alokacja przeliczona po kursie EBC obowiązującym w styczniu 2019 r.: 1 euro = 4,3028 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014: *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*, Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/, dostęp: 20.04.2019); *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Portal Funduszy Europejskich, 2019. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/, dostęp: 20.04.2019).

Program składa się z 13 tematycznie uporządkowanych osi priorytetowych, współfinansowanych z krajowych środków publicznych, prywatnych oraz z dwóch funduszy strukturalnych (alokacji EFRR – 71,9% oraz EFS – 28,1%). Cele szczegółowe dotyczą w województwie: wzrostu innowacyjności gospodarki regionalnej, zwiększenia poziomu wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie udostępniania zasobów i realizacji zadań publicznych, budowania i wzmocnienia pozycji konkurencyjnej sektora MSP, wsparcia nowoczesnego sektora energetycznego i sektora transportu miejskiego, wzmocnienia stanu bezpieczeństwa ekologicznego regionu, zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności regionu w oparciu o zasoby dziedzictwa regionalnego, tworzenia nowoczesnego systemu transportowego, wsparcia zatrudnienia na regionalnym rynku pracy, wzrostu spójności wewnątrzregionalnej w wymiarze społecznym i zdrowotnym, rozwoju kapitału intelektualnego mieszkańców, rewitalizacji przestrzeni regionalnej, zwiększenia dostępności do wybranych usług społecznych w zakresie ochrony zdrowia i edukacji, a także zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji RPOWM (Zarząd Województwa Małopolskiego, 2019, s. 23, 53, 65, 101, 162, 182, 206, 221, 252, 278, 303, 328, 339). Największe środki zostały zaplanowane na politykę energetyczną i infrastrukturę transportową. Efektem RPOWM na lata 2014-2020 mają być nowe trwałe miejsca pracy i przyspieszenie rozwoju gospodarczego województwa.

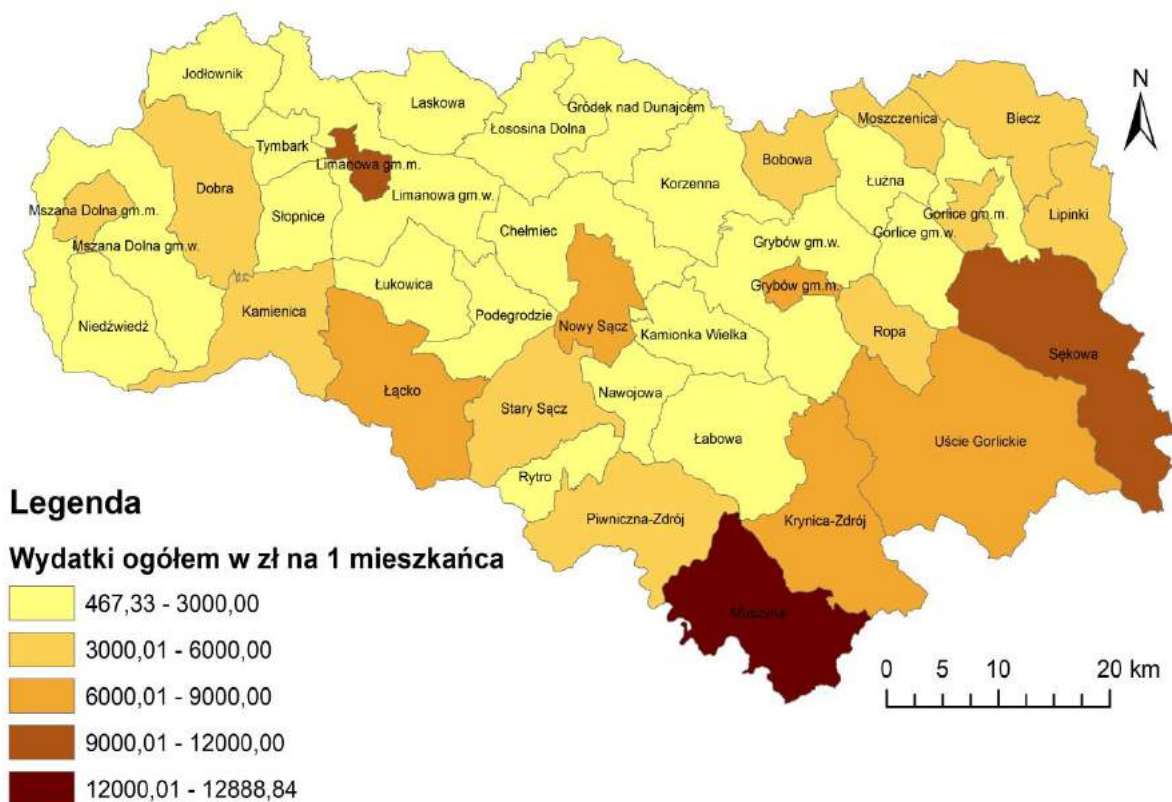
Na koniec marca br. w ramach programu podpisanych zostało ponad 2,8 tys. umów, od momentu uruchomienia pierwszych naborów do programu w czerwcu 2015 roku (tabela 2). Aktualna (na 31 marca 2019 roku) wartość zakontraktowanych projektów oscyluje w okolicach 12,8 mld zł, w tym wartość dofinansowania unijnego przekracza 8,6 mld zł – to jest nieco ponad 70% przewidzianej alokacji z EFRR i EFS. Niestety, niski jest udział rozliczonych środków po certyfikacji, których udział sięga niespełna 23% całej alokacji unijnej.

3. Analiza struktury i poziomu dofinansowania projektów unijnych na terenie gmin podregionu nowosądeckiego

Wyrównywanie szans rozwojowych, wspieranie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej między regionami oraz wewnątrz regionów odbywa się poprzez podejmowanie zaprogramowanej interwencji. Beneficjentem takiej pomocy są także gminy. Za przykład obszaru interwencji został wybrany podregion nowosądecki¹, w skład którego wchodzi tworzące ten podregion jednostki (39), spośród których pięć to gminy miejskie (Gorlice, Grybów, Limanowa, Mszana Dolna, Nowy Sącz), sześć jest gminami miejsko-wiejskimi (Biecz, Bobowa, Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Stary Sącz), a pozostałe 28 zalicza się do gmin wiejskich (Chelmiec, Dobra, Gorlice – gm.w., Gródek nad Dunajcem, Grybów – gm.w., Jodłownik, Kamienica, Kamionka Wielka, Korzenna, Laskowa, Limanowa – gm.w., Lipinki, Łabowa, Łącko, Łososina Dolna, Łukowica, Łużna, Moszczenica, Mszana Dolna – gm.w., Nawojowa, Niedźwiedź, Podegrodzie, Ropa, Rytro, Sękowa, Słopnice, Tymbark, Uście Gorlickie). Podregion zajmuje 23,2% powierzchni województwa małopolskiego, co daje 3 524 km² (w tym 145 km² zajmują gminy miejskie, 661 km² gminy miejsko-wiejskie, a 2 718 km² gminy wiejskie). Końcem 2017 roku obszar ten zamieszkiwało 539,08 tys. osób, co stanowiło 15,89% ludności województwa.

¹ Podregion nowosądecki został wyznaczony Rozporządzeniem Komisji Unii Europejskiej nr 1319/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. zmieniającym załączniki do rozporządzenia Wspólnot Europejskich nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), s. 41.

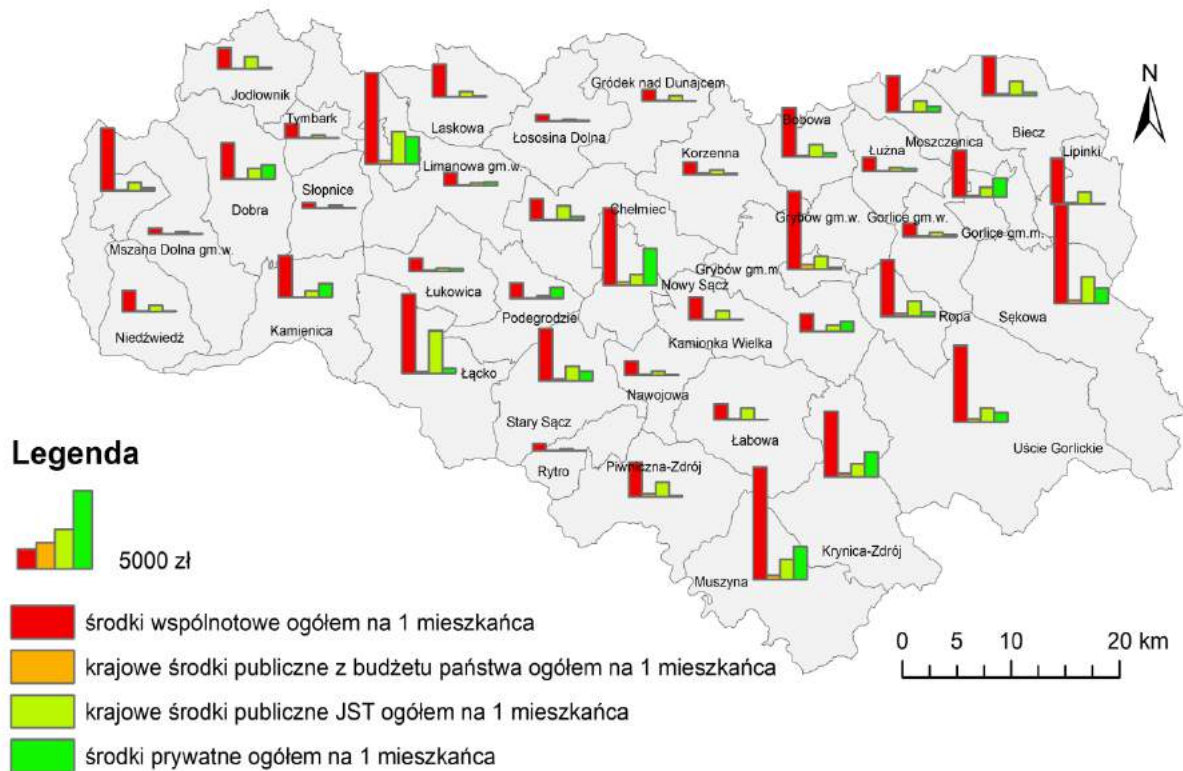
Analizując wielkość wydatków poniesionych na zakontraktowane umowy w przeliczeniu na mieszkańca, okazuje się, że nieliczna grupa gmin odnotowała wysokie wartości tej miary – Muszyna (12 888,83 zł), Limanowa – gm.m. (10 028,85 zł), Sękowa (9 623,55 zł) (rysunek 1). Nieco niżej sklasyfikowane zostały: Nowy Sącz (8 542,83 zł), Łącko (8 403,63), Krynica-Zdrój (7 169,46 zł), Uście Gorlickie (7 124,90 zł) oraz Grybów – gm.m. (6 651,09 zł). Średnia dla województwa wyniosła 7 999 zł.



Rysunek 1. Wartość wydatków ogółem podpisanych umów o dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

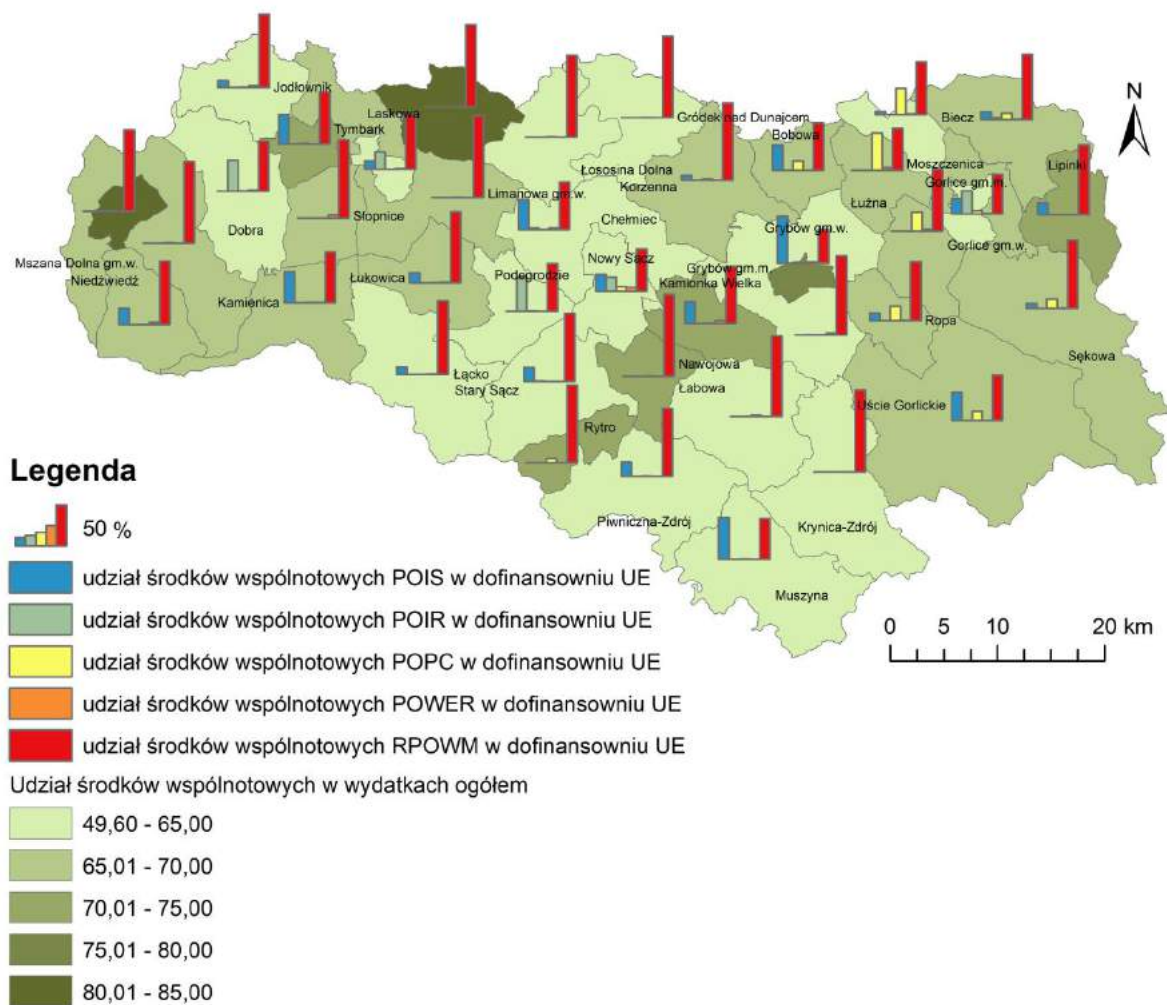
W strukturze źródeł finansowania realizowanych projektów dominują środki unijne (rysunek 2), osiągając najwyższe udziały w przeliczeniu na mieszkańca w: Muszynie (7 272,68 zł), Sękowej (6 371,52 zł), Limanowej – gm.m. (5 883,67 zł), Łącku (5 142,50 zł), Grybowie – gm.m. (5 012,06 zł), Nowym Sączu (5 005,32 zł) oraz Uściu Gorlickim (4 936,16 zł), gdzie były one wyższe od średniej wartości notowanej dla województwa (4 872,05 zł). Można też zauważyć niski udział krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa. Najwyższe wartości, w przedziale od 200 do 300 zł, wystąpiły w Muszynie, Grybowie – gm.m., Limanowej – gm.m, Krynicy-Zdrój, Piwnicznej-Zdrój, Uściu Gorlickim i Nowym Sączu.



Rysunek 2. Porównanie wartości podpisanych umów o dofinansowanie w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na źródła finansowania w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

Nieco lepiej gminy wspierają projekty w ramach własnego wkładu. Wkład finansowy powyżej 1000 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca wniosły gminy: Łącko, Limanowa – gm.m., Sękowa, Muszyna i Ropa. W strukturze udziału środków prywatnych liczonych na 1 mieszkańca kwotą powyżej 1 000 zł wyróżniły się: Nowy Sącz, Muszyna, Limanowa – gm.m., Krynica-Zdrój i gmina miejska Gorlice.

Potwierdza się relatywnie korzystny udział środków wspólnotowych w wydatkach ogółem. Najwyżej uplasowały się pod względem tego wskaźnika: Laskowa (83,4%), Mszana Dolna – gm.m. (80,4%), Grybów – gm.m. (75,3%), Tymbark (73,6%), Rytro (72,5%), Nawojowa (71,8%), Kamionka Wielka (71,4%) i Lipinki (71,2%) (rysunek 3).



Rysunek 3. Porównanie udziału środków wspólnotowych w podziale na programy operacyjne na tle ich udziału w wartości podpisanych umów o dofinansowanie ogółem w gminach podregionu nowosądeckiego – stan na 31.12.2018.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Banku Danych Lokalnych* (GUS, 2019) oraz państwowego rejestru granic (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, 2019).

Każda z badanych jednostek ma swoje własne potrzeby rozwojowe, jednak w przypadku niemal wszystkich (wyjątek stanowią Grybów – gm.m. oraz Muszyna) najwyższe udziały środków pochodzących z dofinansowania UE trafiają do gmin za pośrednictwem RPOWM (rysunek 3). W przypadku części gmin powiatu gorlickiego zaznacza się też udział dofinansowania wspólnotowego poprzez POPC.

Podsumowanie

Realizacja programów operacyjnych na koniec I kwartału 2019 roku, mierzona aktualnym udziałem dofinansowania z funduszy strukturalnych EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności, w całkowitej przewidywanej alokacji jest nieco opóźniona i waha się w zależności od programu od 67% do 87%. Gorzej prezentuje się stan certyfikacji poniesionych kosztów, w przypadku którego rozpiętość zrefundowanych nakładów wynosi od 12,3% do 40,0% na koniec I kwartału 2019 roku. Do końca 2018 roku na terenie województwa małopolskiego realizowanych było ok 3,8 tys. projektów, współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ich łączna wartość według danych GUS osiągnęła kwotę 27,127 mld zł, a w tym alokacja

UE wyniosła 16,522 mld zł. Dla gmin wchodzących w skład podregionu nowosądeckiego łączna wartość projektów to 2,4 mld zł, przy dofinansowaniu unijnym wynoszącym 1,48 mld zł. Udział w wartościach dla całego województwa jest stosunkowo niewielki i w obu przypadkach wynosi zaledwie 8,9%, przy udziale populacji gmin podregionu w populacji województwa na poziomie 16%.

Istotne przyczyny zauważalnych opóźnień w certyfikowaniu wydatków wskazuje w raporcie pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli, wymieniając spóźnienie w uruchomieniu programów, a także przekazanie na urzędy marszałkowskie części zobowiązań byłych urzędów wojewódzkich w zakresie certyfikowania środków unijnych, co przyczyniło się do spiętrzenia obowiązków (Najwyższa Izba Kontroli, 2017). Z uwagi na powtarzające się sytuacje, związane z błędami w zakresie przygotowania wniosków projektowych, opieszale funkcjonowanie pewnych elementów wdrażania funduszy strukturalnych oraz nierzadko zawile zapisy regulaminów konkursów, w każdej instytucji zarządzającej programem operacyjnym został powołany rzecznik beneficjenta. Zauważalna jest też dysproporcja w wykorzystaniu i certyfikowaniu środków w skali nie tylko regionów, ale także kraju, co przekłada się na notowany w GUS spadek inwestycji. Dostrzeżonym problemem może być też większy niż początkowo szacowano koszt niektórych programów (POIŚ, POIR, POPC).

Pozyskane dotychczas środki, oceniane z perspektywy ich wielkości, są bardzo ważne dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym. Do każdej złotówki wydanej ze środków krajowych Unia Europejska dokłada średnio 1,33 zł, a w przypadku RPO Województwa Małopolskiego jest to wartość 2,08 zł. Znaczącą rangę w procesie wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej mają działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, które – zwykle mając już znaczne doświadczenie w pozyskiwaniu dofinansowania unijnego – starają się za pomocą projektów zaspokajać potrzeby ważne dla społeczności lokalnych. Inwestycje w infrastrukturę techniczną, środowiskową i sferę społeczną są kosztowne, a ich przeprowadzenie wyłącznie w oparciu o własne środki budżetowe byłoby zadaniem realizowanym w ciągu wielu lat, skutkując wolnym tempem rozwoju.

Bibliografia

- Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2019). *Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia*. Luksemburg. Pobrane z: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCR_RAL/RCR_RAL_PL.pdf.
- GUS. (2019). *Bank Danych Lokalnych*. Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.
- Komisja Europejska. (2017). *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Lewis Dijkstra, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_pl.pdf.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014-2020*. Warszawa. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/13228/Komentarz_do_rozporzadzen_unijnych_2014_2020.pdf.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2018). *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2017 roku*. Warszawa: Departament Strategii Rozwoju. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty/sprawozdania/sprawozdanie-z-postepow-we-wdrazaniu-umowy-partnerstwa-w-2017-r/.

- Ministerstwo Rozwoju. (2016). *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*. Pobrane z: <https://docplayer.pl/41572825-Ministerstwo-rozwoju-plan-dzialan-na-rzecz-zwiekszenia-efektywnosci-i-przyspieszenia-realizacji-programow-w-ramach-umowy-partnerstwa.html>.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2017). *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności*. Warszawa. Pobrane z: www.nik.gov.pl/plik/id,15709,vp,18194.pdf.
- Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny. (2018). *Dane z państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju – PRG*. Pobrane z: ftp://91.223.135.109/prg/jednostki_administracyjne.zip.
- Portal Funduszy Europejskich. (2019a). *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: lista umów z miejscami realizacji*. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-lista-umow-z-miejscami-realizacji/.
- Portal Funduszy Europejskich. (2019b). *Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020: Wnioski o płatność do certyfikacji według miejsc realizacji*. Pobrane z: www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/raporty-sprawozdania/wnioski-o-platnosc-do-certyfikacji-wedlug-miejsc-realizacji/.
- Szlachta, J. (2017). Polityka spójności Unii Europejskiej po 2020 r. W: J. Szlachta, P. Legutko-Kobus (red.), *Wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego* (t. 178, s. 19-31). Warszawa: KPZK PAN.
- Szlachta, J., Zalewski, J. (2018). Strategiczne wybory polityki spójności UE po roku 2020 w świetle dokumentów programowych Komisji Europejskiej. W: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej* (t. 183, s. 213-224). Warszawa: KPZK PAN.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. (2016). Dz.Urz. UE 2016 C 326. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.
- Traktat o Unii Europejskiej*. (2016). Dz.Urz. UE 2016 C 202. Pobrane z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF.
- Zarząd Województwa Małopolskiego. (2019). *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*. Kraków. Pobrane z: www.rpo.malopolska.pl/download/program-regionalny/o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/szczegolowy_opisu_osi_priorytetowych_regionalnego_programu_operacyjnego_wojewodztwa_malopolskiego/2019/04/SzOOP_30042019.pdf.