

**Małgorzata Marut**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **PRÓBA OCENY EFEKTYWNOŚCI WDRAŻANIA REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO DLA DOLNEGO ŚLĄSKA NA LATA 2007-2013**

---

**Streszczenie:** Głównym celem pracy jest zbadanie skuteczności wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Dolnego Śląska na lata 2007-2013 na tle pozostałych polskich województw. RPO daje szansę polskim regionom na zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny.

Przeprowadzone badania pozwoliły stwierdzić, że Dolny Śląsk jest jednym z najskuteczniej działających w ramach RPO województw, jednak nawet tu poziom absorpcji dostępnych środków jest niezadowalający.

Najlepszym sposobem na maksymalne wykorzystanie możliwości, jakie daje program, oraz dostępnych w jego ramach funduszy będzie popularyzacja RPO WD wśród wszystkich szczebli administracyjnych województwa oraz organizacji i przedsiębiorstw działających na jego terenie.

### **1. Wstęp**

Obecnie, w dobie nasilania się działań integracyjnych między państwami i regionami Unii Europejskiej, polskie województwa stoją przed ogromnym wyzwaniem związanym z dostosowaniem się na wielu płaszczyznach do wysokich standardów określanych przez bardziej rozwinięte regiony europejskie. Z przeprowadzonych badań wynika, że wszystkie polskie województwa znajdują się pod względem innowacyjności (syntetyczny wskaźnik innowacyjności SWIR skonstruowany na podstawie danych dla 240 regionów poziomu NUTS-2 UE-25) w grupie regionów o niższym niż przeciętny wskaźniku regionalnej innowacyjności [Markowska 2007, s. 12-13]. Wysoki poziom zacofania polskich regionów niesie ze sobą ryzyko stopniowej marginalizacji pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym.

Do strategicznych dziedzin, na których szczególnie powinny koncentrować się działania zmierzające do poprawy konkurencyjności polskich województw, należą: infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna, edukacja, ochrona zdrowia i środowiska oraz innowacyjność technologiczna regionalnych przedsiębiorstw. Efektywną realizację tak złożonego i długofalowego przedsięwzięcia umożliwiają wszelkiego

rodzaju programy unijne oraz inicjatywy międzynarodowe i krajowe zmierzające do wyrównywania szans regionów Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych realizowanych na terenie Polski projektów wspólnotowych w tym zakresie jest Regionalny Program Operacyjny (RPO) na lata 2007-2013.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza pozwoli odpowiedzieć na najważniejsze pytania związane z wykorzystaniem środków dostępnych w ramach RPO na Dolnym Śląsku:

- Jaka jest skuteczność ubiegania się o środki w ramach wdrażania RPO na Dolnym Śląsku na tle pozostałych województw w Polsce?
- Które powiaty województwa dolnośląskiego w największym stopniu wykorzystują dostępne środki?
- Na realizację których priorytetów zawartych w RPO dla Dolnego Śląska położono największy nacisk i dlaczego?
- Jakie są główne przyczyny niepowodzeń związanych z ubieganiem się o dofinansowanie w ramach RPO dla Dolnego Śląska?

## **2. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację RPO dla województwa dolnośląskiego oraz skuteczność ubiegania się o dofinansowanie w ramach programu**

Na realizację RPO we wszystkich polskich województwach przeznaczono 16,6 mld euro z łącznej kwoty 67,3 mld euro poświęconej na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Kwota ta została rozdysponowana między poszczególne regiony na podstawie trzech przesłanek: wielkości populacji, poziomu bezrobocia oraz wysokości PKB *per capita* danego województwa. Dolny Śląsk otrzymał piątą co do wielkości pulę środków, plasując się za województwem mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i małopolskim (zob. tab. 1).

Wysokość środków przyznanych województwu dolnośląskiemu przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach realizacji RPO wyniosła 1213,1 mln euro, co stanowi niemal 7,5% puli przeznaczonej dla wszystkich regionów. Kwota ta została uzupełniona o publiczny wkład krajowy wynoszący 419,6 mln euro oraz o wkład przedsiębiorstw prywatnych w wysokości 189,7 mln euro.

Wysoki poziom publicznego wkładu krajowego, oscylujący na poziomie  $\frac{1}{4}$  łącznej kwoty 1 822,4 mln euro zaangażowanej we wdrożenie projektu, jest determinowany w głównej mierze specyfiką realizowanych w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego przedsięwzięć, które w większości mają charakter publiczny i których beneficjentem są organy administracji państwowej oraz jednostki samorządu terytorialnego. To głównie w gestii tych podmiotów leży zapewnienie środków współfinansujących projekt.

Skuteczność wykorzystania dostępnych funduszy determinowana jest w dużej mierze przez poprawne pod względem formalnym i merytorycznym wypełnianie

**Tabela 1.** Wysokość przyznanych przez EFRR środków w ramach wdrażania RPO

Województwo	Środki wspólnotowe przeznaczone na wdrażanie RPO wyrażone w euro	
	ogółem	<i>per capita</i>
Mazowieckie	1 831 496 698	359,1
Śląskie	1 712 980 303	349,6
Małopolskie	1 290 274 402	398,2
Wielkopolskie	1 272 792 644	385,7
Dolnośląskie	1 213 144 879	417,3
Lubelskie	1 155 854 549	515,8
Podkarpackie	1 136 307 823	382,6
Warmińsko-mazurskie	1 036 542 041	740,4
Łódzkie	1 006 380 910	388,9
Kujawsko-pomorskie	951 003 820	459,9
Pomorskie	885 065 762	400,5
Zachodniopomorskie	835 437 299	493,7
Świętokrzyskie	725 807 266	569,0
Podlaskie	636 207 883	519,8
Lubuskie	439 173 096	429,3
Opolskie	427 144 813	391,6

Źródło: opracowanie własne.

wniosek o dofinansowanie, które dla wielu podmiotów okazuje się barierą nie do pokonania. Na Dolnym Śląsku ponad 60% wniosków pomyślnie przechodzi ocenę formalną i merytoryczną. Jest to stosunkowo dobry wynik – jedynie województwo opolskie może pochwalić się na tym polu lepszą skutecznością, wynoszącą niemal 75%. W zestawieniu najmniej korzystnie kształtują się wskaźniki dla województw zachodniopomorskiego i mazowieckiego, gdzie nie przekraczają one pułapu 30%.

Powaznym problemem województwa dolnośląskiego jest stosunkowo niewielka liczba składanych wniosków oraz niski poziom rzeczywistego wykorzystania alokacji środków. Choć w odniesieniu do umów o dofinansowanie poziom wykorzystania alokacji na koniec czerwca 2009 r. na Dolnym Śląsku kształtował się na stosunkowo dobrym poziomie i wynosił 13,3%, przy średniej wartości dla wszystkich województw wynoszącej 11,5%, to w odniesieniu do wniosków beneficjenta o płatność odsetek wykorzystanych środków wyniósł jedynie 0,3%. Wskaźnik ten był jednym z najniższych w kraju, pomimo że we wszystkich województwach kształtuje się on na bardzo niskim poziomie, który nie przekracza granicy 4% (por. rys. 1).

Do czynników ograniczających liczbę składanych i zatwierdzanych wniosków należą:

- brak środków na współfinansowanie projektu;
- brak specjalistów i doświadczonej kadry odpowiedzialnej za przeprowadzanie analiz, projektowanie strategii rozwoju oraz sprawne konstruowanie poprawnego wniosku o dofinansowanie;



**Rys. 1.** Liczba złożonych wniosków oraz umów o dofinansowanie w poszczególnych województwach w ramach wdrażania RPO

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Załącznik do uchwały... 2009 r.].

- obawa przed nadmiernym zbiurokratyzowaniem i sformalizowaniem instytucji odpowiedzialnych za rozpatrzenie i weryfikację wniosków;
  - niska świadomość na temat możliwości pozyskiwania i sposobów wykorzystania dotacji;
  - wszelkiego rodzaju opóźnienia i odrzucenia projektów już we wstępnym etapie ich weryfikacji, związane z:
    - a) niepełnym przygotowaniem oraz wymagającymi korekty brakami i nieścisłościami we wniosku,
    - b) bardzo częstym przedłużaniem terminu na złożenie uzupełnionego wniosku przez wnioskodawcę,
    - c) brakiem jednego z dokumentów w przypadku projektów, które oczekują na wydanie pozwolenia na budowę, m.in.: wypisu/wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
    - d) błędnie przeprowadzoną procedurą oceny oddziaływania na środowisko (zwłaszcza brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach),
    - e) niestosowaniem się do wytycznych instytucji zarządzającej [Internet 1].
- Instytucja zarządzająca programem podjęła wiele działań mających na celu zniwelowanie niekorzystnych czynników rzutujących na liczbę wpływających wnio-

sków oraz ich poprawność formalną i merytoryczną. Działania te koncentrują się szczególnie na rozpowszechnianiu informacji na temat RPO dla województwa dolnośląskiego przez organizowanie szkoleń i spotkań informacyjnych. Ponadto już w 2008 r., jako jedna z pierwszych, instytucja zarządzająca RPO dla województwa dolnośląskiego uruchomiła sieć regionalnych punktów informacyjnych, których liczba była niemal dwukrotnie wyższa niż wymagana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Punkty udzielają konsultacji we własnej siedzibie oraz telefonicznie i elektronicznie.

W ramach realizacji RPO dla Dolnego Śląska zastosowano również nieskomplikowany system oceny wniosków o dofinansowanie, który został uznany za najlepszy w kraju pod kątem przejrzystości i prostoty. Pozwala to na uniknięcie błędów wynikających ze złej interpretacji obowiązujących wytycznych, ułatwia ich zrozumienie oraz zapobiega szybkiemu zniechęcaniu się niedoświadczonego wnioskodawcy przy konstrukcji wniosku. Czas oceny wniosków został ograniczony do minimum i jest obecnie najkrótszy w kraju – wynosi 82 dni. Pozwala to na uniknięcie zwłoki w procesie kwalifikacji wniosków i dalszego pozyskiwania środków.

### **3. Główne kierunki lokowania środków oraz aktywność powiatów województwa dolnośląskiego pod względem pozyskiwania funduszy dostępnych w ramach priorytetów RPO dla województwa dolnośląskiego**

Dostępna pula środków na realizację RPO dla województwa dolnośląskiego została rozdysponowana pomiędzy priorytety programu, a następnie w ich ramach między szczegółowe działania. Wysokość funduszy przeznaczonych na poszczególne osie działania, wyszczególnione w tab. 2, ujawnia najbardziej palące problemy województwa.

Najważniejszym celem działań związanych z realizacją programu jest podniesienie konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw, zwłaszcza działających w skali mikro i mezo (por. rys. 2). Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu całej gospodarki, w odniesieniu zarówno do regionu, jak i do całego kraju, dlatego niezmiernie ważne jest zapewnienie im możliwości ciągłego, dynamicznego rozwoju. Dobra sytuacja ekonomiczna, przyjazne otoczenie instytucjonalno-prawne oraz brak istotnych barier rozwojowych pozwalają przedsiębiorstwu na stosowanie ekspansywnej strategii polegającej na prowadzeniu szeroko zakrojonych inwestycji w aktywa trwałe i obrotowe, zwiększaniu nakładów na badania i rozwój oraz podnoszeniu kwalifikacji pracowników. RPO WD zakłada przeznaczenie na ten cel łącznej kwoty ponad 510 mln euro, co stanowi niemal 1/3 wszystkich środków przeznaczonych na realizację programu na Dolnym Śląsku.

**Tabela 2.** Ilość środków przeznaczonych na poszczególne priorytety w ramach wdrożenia RPO WD na lata 2007-2013

Priorytet	Wkład wspólnotowy	Krajowy wkład publiczny	Wkład prywatny
Przedsiębiorstwa i innowacyjność	309 842 736	68 366 707	131 839 399
Społeczeństwo informacyjne	97 051 591	17 921 271	4 914 397
Transport	227 950 624	182 727 604	4 829 389
Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne	128 759 928	21 089 964	2 221 113
Energetyka	36 394 347	4 948 918	15 653 139
Turystyka i kultura	108 479 487	41 351 542	5 139 667
Edukacja	99 050 316	37 570 068	4 880 067
Zdrowie	52 722 970	8 373 648	3 514 865
Miasta	106 867 090	29 127 298	16 672 883
Pomoc techniczna	46 025 790	8 122 199	-
Suma	1 213 144 879	419 599 219	189 664 919

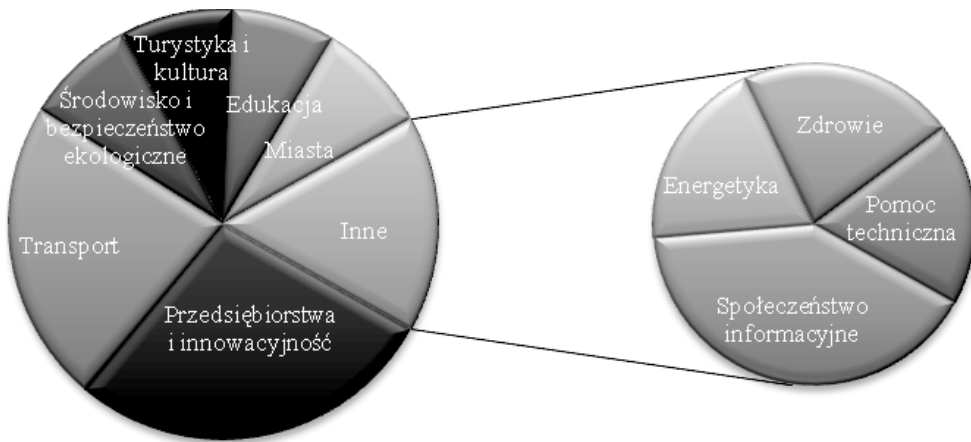
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Załącznik do uchwały... 2009 r.].

Kolejnym istotnym celem jest rozwój infrastruktury transportowej, który pomoże usprawnić komunikację w regionie, co ma szczególnie duże znaczenie z punktu widzenia atrakcyjności inwestycyjnej województwa. Napływ kapitałów inwestycyjnych jest dla regionu szansą na szybszy rozwój ekonomiczny oraz obniżenie poziomu bezrobocia. Sprawne i nowoczesne rozwiązania komunikacyjne pozwalają też przyciągnąć większą liczbę turystów spoza regionu. Realizacja priorytetu 3 pochłonie drugą co do wielkości pulę środków, o łącznej wartości ponad 415 mln euro.

Równie ważna jest realizacja zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego i bezpieczeństwem ekologicznym regionu, szczególnie w odniesieniu do problemów związanych z zagospodarowywaniem odpadów oraz ograniczaniem emisji szkodliwych substancji do środowiska. Podjęte działania mają też na celu zabezpieczenie regionu przed potencjalnym ryzykiem powodzi i suszy oraz innych klęsk żywiołowych, co pozwoli na zredukowanie kosztów związanych z naprawianiem szkód powstałych w wyniku tych kataklizmów oraz zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców regionu.

Porównywalna pula środków, oscylująca wokół 9-8% kwoty przeznaczonej na wdrożenie RPO dla województwa dolnośląskiego, zostanie przeznaczona na realizację priorytetów: „Edukacja”, „Miasta” oraz „Turystyka i kultura”. Pozostałe priorytety będą realizowane dzięki znacznie mniejszej sumie nakładów.

Poszczególne powiaty Dolnego Śląska różnią się między sobą pod względem liczby zgłaszanych projektów oraz aktywności w ubieganiu się o środki dostępne w ramach programu. Obecnie (stan na 31 lipca 2009 r.) do najaktywniejszych powiatów pod względem realizacji projektów w ramach priorytetów 1-9 RPO dla województwa dolnośląskiego (jednak bez działań 1.1. i 1.2. odnoszących się do inwesty-



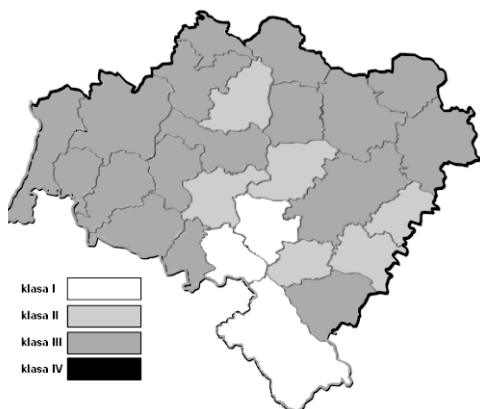
**Rys. 2.** Struktura środków przeznaczonych na realizację poszczególnych priorytetów w ramach wdrożenia RPO dla województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne.

cji dla przedsiębiorstw i doradztwa dla firm oraz wsparcia dla instytucji otoczenia biznesu) należą: powiat wałbrzyski, w którym dofinansowanie otrzymało 14 projektów; strzebiński, w którym realizowanych jest 12 projektów dofinansowanych w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego; jaworski, wdrażający 10 programów oraz powiaty złotoryjski i oleśnicki realizujące po 8 takich przedsięwzięć. Średnio na każdy powiat województwa przypada 6 projektów. Należy zaznaczyć, że liczba realizowanych projektów nie przekłada się na ich wartość. Powiat świdnicki realizuje jedynie 5 projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego, ale ich wartość jest wyższa o niemal 83 mln zł od łącznej kwoty potrzebnej na realizację 14 projektów wałbrzyskich. W celu przeanalizowania skuteczności ubiegania się powiatów regionu o dofinansowanie działań w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego skonstruowany zostanie wykres mapowy (rys. 3), na którym powiaty zostaną zakwalifikowane do jednej z czterech klas odpowiadających różnym przedziałom wartości dofinansowania realizowanych projektów (por. tab. 3). Klasy zostały zbudowane na podstawie wartości średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego wartości dofinansowania ogółu projektów realizowanych przez powiaty w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego. Na rysunku nie uwzględniono projektów realizowanych wyłącznie przez miasta Wrocław, Jelenia Góra oraz Legnica. Zostaną one rozpatrzone osobno.

Najwięcej powiatów zakwalifikowało się w badaniu do 3 klasy, w której wartość dofinansowania dla wdrażanych projektów wynosi od 727 276 do 18 436 763 zł. Istotne jest, że żaden z powiatów nie znalazł się w 4, najmniej korzystnej klasie. Jedynie 9 spośród 29 powiatów znalazło się w dwóch klasach określanych przez wartości kształtujące się na poziomie powyżej średniej, przy czym w powiatach

kłodzkim, świdnickim oraz wałbrzyskim wartość dofinansowania projektów wyniosła ponad 36 146 250 zł.



**Rys. 3.** Wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach RPO WD w powiatach województwa dolnośląskiego

**Tabela 3.** Wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach RPO WD w powiatach województwa dolnośląskiego

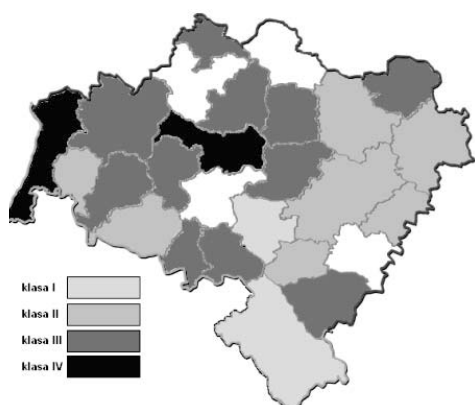
Klasa	Dolna granica klasy	Górna granica klasy
I	36 146 250,7	+∞
II	18 436 763,4	36 146 250,7
III	727 276,07	18 436 763,4
IV	-∞	727 276,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Internet 2].

Do 31 lipca 2009 r. na terenie województwa w ramach RPO WD (bez działań 1.1. i 1.2.) realizowanych było 50 przedsięwzięć leżących wyłącznie w gestii miast na prawach powiatu: Wrocławia, Jeleniej Góry i Legnicy. Ich całkowita wartość to ponad miliard złotych, a przypadająca kwota dofinansowania wynosi 448,9 mln zł. Najwięcej projektów wdraża Wrocław – do dofinansowania w ramach programu zakwalifikowało się do tej pory 38 projektów z tego miasta o łącznej wartości 851 mln zł. Jelenia Góra implementuje 9 projektów, a Legnica 3 projekty.

W odniesieniu do działania 1.1., którego celem jest wsparcie inwestycyjne dolnośląskich przedsiębiorstw, najwięcej projektów realizuje powiat świdnicki. Do końca lipca 2009 r. do dofinansowania zakwalifikowało się na tym obszarze 13 przedsięwzięć. Powiat lubański wdraża 10, a powiaty kłodzki, trzebnicki oraz oleśnicki po 9 projektów. Projekty o najwyższej łącznej wartości i analogicznie o najwyższej kwocie dofinansowania realizowane są w powiatach: kłodzkim i świdnickim (rys. 4, tab. 4). Negatywnym zjawiskiem jest fakt, że powiaty zgorzelecki i legnicki znalazły się w 4 klasie, charakteryzującej się wartością dofinansowania projektów poniżej 1 180 615 zł, natomiast za korzystne należy uznać stosunkowo niewielką rozpiętość przedziałów klasowych oraz dość równomierny rozkład powiatów w poszczególnych klasach, zwłaszcza w przedziale 2 i 3, świadczące o względnej równowadze w zakresie dostępu dolnośląskich powiatów do unijnych środków w odniesieniu do działania 1.1. priorytetu 1 RPO dla województwa dolnośląskiego.





**Rys. 4.** Wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach działania 1.1. w powiatach województwa dolnośląskiego

**Tabela 4.** Wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach działania 1.1. w powiatach województwa dolnośląskiego

Klasa	Dolna granica klasy	Górna granica klasy
I	8 876 588,5	$+\infty$
II	5 028 601,9	8 876 588,5
III	1 180 615,2	5 028 601,9
IV	$-\infty$	1 180 615,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Internet 2].

Miasta grodzkie Wrocław i Jelenia Góra realizują odpowiednio 40 i 6 projektów w ramach działania 1.1. o łącznej wartości 92,9 mln zł, dla których kwota dofinansowania wynosi 40,7 mln zł.

## 4. Podsumowanie

Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2007-2013 jest dla regionu szansą na wielopłaszczyznowy, skoordynowany i dynamiczny rozwój.

Z przeprowadzonych badań wynika, że Dolny Śląsk to jedno z najskuteczniej wdrażających program województw w Polsce, charakteryzujące się sprawnym zapleczem administracyjnym oraz odpowiednią strategią promocyjną projektu. Jedyną słabą stroną regionu jest stosunkowo niewielka liczba składanych wniosków o dofinansowanie w ramach RPO, co przekłada się bezpośrednio na poziom wykorzystania dostępnych środków. To właśnie pełne i efektywne wykorzystanie funduszy zarezerwowanych dla Dolnego Śląska w ramach RPO jest głównym wyzwaniem stojącym przed samorządem województwa. Osiągnięcie tego celu nie tylko podniesie konkurencyjność województwa na tle pozostałych regionów Unii Europejskiej, ale też będzie miało duży wpływ na szybszy rozwój przedsiębiorstw sektora prywatnego na Dolnym Śląsku oraz polepszenie warunków życia i pracy mieszkańców regionu. Skuteczne wdrożenie RPO dla województwa dolnośląskiego pozwoli postrzegać zaawansowany proces integracji regionów europejskich jako szansę dla województwa na wieloaspektowy postęp, nie zaś jako zagrożenie marginalizacją gospodarczą i społeczną.

## Literatura

- Markowska M., *Innowacyjność regionów Polski na tle regionów UE (w świetle mierników European Innovation Scoreboard)*, [w:] *Wiedza i innowacje rozwoju polskich regionów*, red. S. Pangsy-Kania, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego & Instytut Wiedzy i Innowacji, Gdańsk 2007.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*, informacja za czerwiec 2009 r., Warszawa, lipiec 2009.
- Załącznik do uchwały nr 3170 /III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego, *Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (Uszczegółowienie RPO WD)*, 11.08.2009 r.

## Źródła internetowe

- [1] <http://www.dolnyslask.pl/default.aspx?docId=12901&newsId=1384&templId=218>.
- [2] <http://www.dolnyslask.pl/default.aspx?docId=12964>.

### **AN ATTEMPT TO ESTIMATE THE EFFICACY IN IMPLEMENTING THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME FOR LOWER SILESIA VOIVODESHIP FOR 2007-2013**

**Summary:** The general aim of the paper is analyzing the efficacy in implementing the Regional Operational Programme for Lower Silesia Voivodeship for 2007-2013 by the Board of Lower Silesia in comparison with other Polish voivodeships. ROP gives Polish regions a chance of balanced economic and social development. The conducted research proved that Lower Silesia is one of the leaders in the implementation of ROP among all voivodships in Poland. However, the level of funds absorption is still not satisfactory. The best way to take the opportunity and make the most of EU funds is to popularize the Programme amid administrative tiers, organizations and companies of Lower Silesia.