

ROZDZIAŁ 5

KATARZYNA SZMIGIEL

Uniwersytet Warszawski

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW ZEWNĘTRZNYCH NA PRZYKŁADZIE REALIZACJI ZPORR

Abstract: Spending the External Financial Support on the IROP Implementation Example. The Integrated Regional Operational Programme (IROP) and IROP Programme Complement have been the most important documents in the local governments offices dealing with the European Union fund applications during last years. In this chapter, some aspects of the work of the central, regional and local level administration on the basis of these documents are presented.

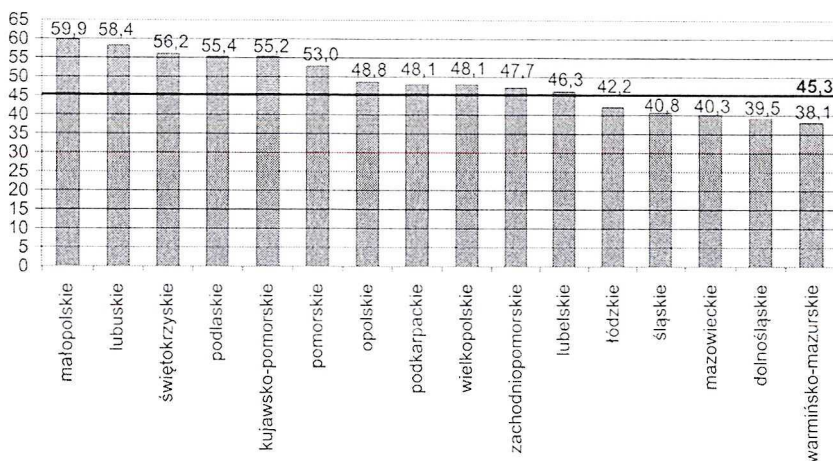
About 2 968 500 000 euro was programmed by IROP for the years 2004-2006; in regard to n+2 rule, this amount was the means for development projects in Poland till 2008. In this chapter, the most important problems of the implementation procedure and its most frequently underlined effects are presented.

The effects of the IROP are hard to estimate, since the IROP financial means fulfilled the needs of the regions only on the basic level. According to that it is not easy to valuate the impact of the IROP for the regional development in Poland; it is much easier to point out the domains in which Polish beneficiaries gained the experience in planning the development, which is an important indirect effect of the implementation of the respective programs.

It may be obvious, but it is still significant that the most important beneficiaries of the IROP were the local governments. It was the first program that allowed the local governments, to such a vast extent, to win the European Union's funds.

5.1. Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 wraz z Uzupełnieniem Programu były przez ostatnie lata najważniejszymi dokumentami leżącymi na biurkach osób zajmujących się przygotowywaniem dokumentacji aplikacyjnej do funduszy strukturalnych, w urzędach gminnych i powiatowych. O tym, jakie emocje wywoływały te dokumenty, w pewnym sensie, jest cała ta publikacja.



Ryc. 12. Płatności z kont programowych jako procent alokacji na lata 2004-2006

Źródło: Informacja na temat stanu realizacji ZPORR w poszczególnych okresach, www.mrr.gov.pl, czerwiec 2007 (ryc. 12, 13).

W tym rozdziale zostaną przedstawione niektóre aspekty pracy na bazie dokumentów urzędników lokalnych, regionalnych i szczebla centralnego.

Za pomocą ZPORR w latach 2004-2006 zaprogramowano ok. 2 968 500 000 euro ze środków strukturalnych¹⁸. Uwzględniając zasadę n+2 te środki stanowią/ stanowiły źródło finansowania inwestycji w Polsce do 2008 r.

Na koniec marca 2007 r. rozdysponowano większość (97,5%) środków dostępnych w programie, co nie oznacza, że środki zostały już wydane – wartość dokonanych refundacji wyniosła w tym samym okresie, średnio dla kraju 45,3% zobowiązań ZPORR (5.1.1) (ryc. 12).

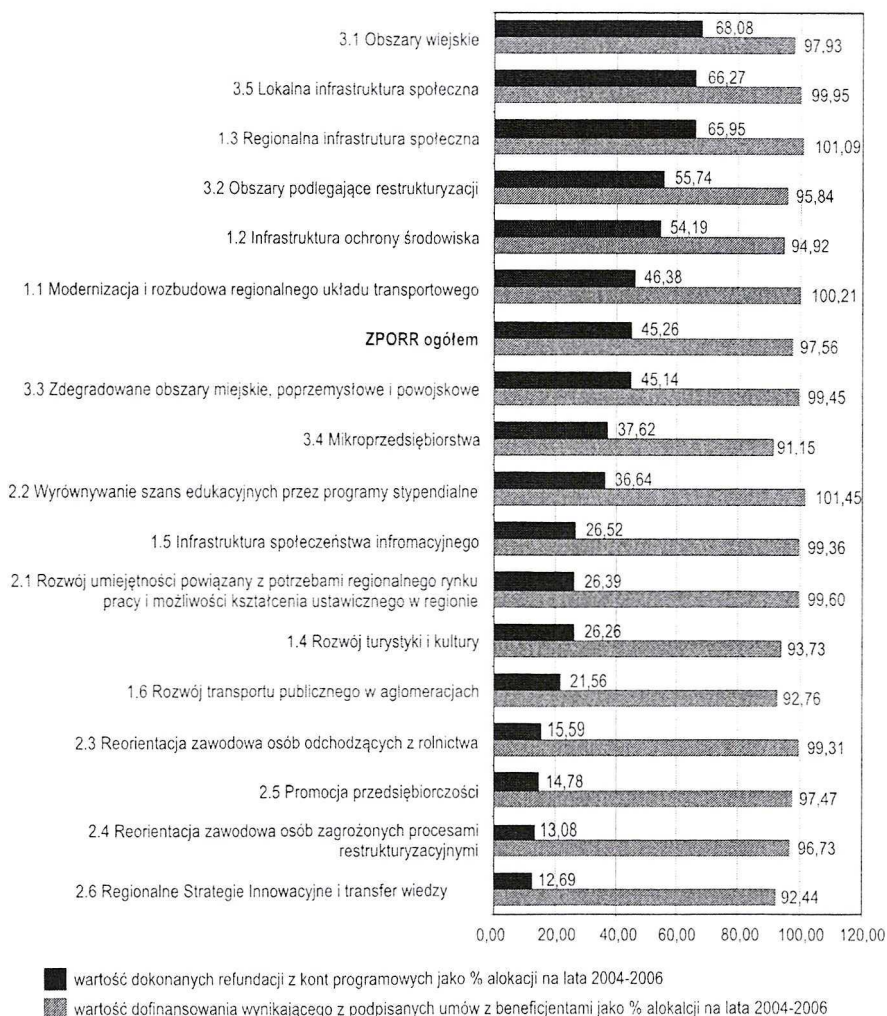
Zróżnicowanie wojewódzkie w wykorzystaniu środków wynosi ok. 20% – między województwem, które zakontraktowało najwięcej środków a takim które zakontraktowało najmniej środków.

Wśród badań ewaluacyjnych szczebla rządowego brak jest badań ogólnopolskich, które mogłyby odpowiedzieć na pytanie o przyczyny tego zróżnicowania. Istnieją natomiast wyniki badań odnoszących się do poszczególnych fragmentów działania systemu i poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego regionów. Przeważnie opierają się one na analizie kilku województw i wskazują najważniejsze, dla całego systemu, bariery. Nie pozwala to jednak wyciągnąć ostatecznych wniosków, co do zróżnicowania międzyregionalnego.

¹⁸ Kwota zapisana w ZPORR, Załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r., Dz.U. nr 166, poz. 1745.

5.2. Najbardziej dofinansowane dziedziny i beneficjenci

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jest podzielony na priorytety i działania, o czym bardziej szczegółowo w poprzednim rozdziale, które można zakwalifikować do kilku obszarów zainteresowania: drogi i transport publiczny, ochrona środowiska, edukacja, ochrona zdrowia, turystyka i kultura, społeczeństwo informacyjne, restrukturyzacja i rewitalizacja, szkolenia i analizy rynków pracy, reorientacja zawodowa, promocja przedsiębiorczości, regionalne strategie innowacyjne i mikroprzedsiębiorstwa.



Ryc. 13. Wartość płatności dokonanych w poszczególnych działaniach ZPORR, jako procent alokacji

Stan wdrażania programu jest przedstawiany na szczeblu rządowym według działań w poszczególnych priorytetach. Z analizy wykorzystania środków na koniec marca 2007 r., dokonanej na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że alokacji najszybszej dokonano w działaniach priorytetu trzeciego – *rozwój lokalny*. Na ten priorytet przeznaczono 24,5% środków całego programu, a w jego ramach realizowano pięć działań. W działaniach skierowanych do większości gmin, działanie 3.1 (obszary wiejskie), 3.2 (obszary podlegające restrukturyzacji) i 3.5 (lokalna infrastruktura społeczna), alokacja wyniosła powyżej średniej alokacji dla całego programu. Poniżej średniej znajdują się tylko działania skierowane wyłącznie do obszarów miejskich oraz działania skierowane do przedsiębiorców, w które samorządy gminne nie były zaangażowane (ryc. 13).

Z tego podstawowego zestawienia wynika, że samorządy szczebla lokalnego, nawet w skomplikowanej procedurze współpracy ze szczeblem regionalnym szybciej niż pozostali beneficjenci wydają/wydawały środki ze ZPORR.

Najwolniej postępowała alokacja w ramach priorytetu drugiego, który nie tylko jest wdrażany na szczeblu ponadlokalnym, ale również dotyczy działań miękkich, działań mających na celu inwestycje w kapitał ludzki, przedsiębiorczość i rozwiązania innowacyjne. Połączenie regionalnego poziomu wdrażania oraz skomplikowanych, ze względu na przedmiot alokacji, tematów działania jest dużym wyzwaniem dla beneficjentów.

Podsumowując postęp wdrażania programów na podstawie obszarów tematycznych można powiedzieć, że najszybciej wdrażano projekty związane z infrastrukturą, w tym infrastrukturą ochrony środowiska, infrastrukturą społeczną oraz infrastrukturą transportową (poza projektami transportu w dużych aglomeracjach). Najwolniej rozdysponowywano środki na działania związane z transferem najnowszych technologii, społeczeństwem informacyjnym i promocją przedsiębiorczości. Natomiast jeśli chodzi o zakres projektów szybciej wdrażano projekty w działaniach o mniejszym zakresie przestrzennym – szybciej projekty na szczeblu lokalnym niż na szczeblu regionalnym.

5.3. Najważniejsze problemy systemu wdrażania

Najważniejszymi, z punktu widzenia samorządów, instytucjami zaangażowanymi w system wdrażania środków, poza urzędami marszałkowskimi, były: regionalny komitet sterujący (RKS) oraz panel ekspertów (PE) lub komitet oceny projektów (KOP) (w zależności od działania ZPORR).

Funkcje RKS oraz PE i KOP zostały określone w ZPORR, w jego *Uzupełnieniu*, a także w dodatkowych dokumentach wydawanych przez ministerstwo, np. przykładowych regulaminach działania tych ciał. Jednak szczegółowe zasady ich działania były określane na poziomie województwa. Wiele z nich stworzono już w trakcie funkcjonowania systemu, co miało wpływ na jego ocenę.

KOP/PE, powoływany przez marszałka, przeprowadzał merytoryczną ocenę projektów oraz sporządzał listę rankingową projektów kwalifikujących się do finansowania i przedkładał ją RKS (w przypadku PE) lub dyrektorowi odpowiednich Instytucji Wdrażających (w przypadku KOP).

RKS powoływany przez zarząd województwa, składał się w 1/3 z przedstawicieli samorządów terytorialnych, w 1/3 z przedstawicieli strony rządowej oraz w 1/3 z partnerów społecznych. Do działań Komitetu należało przede wszystkim rozpatrywanie i rekomendowanie zarządowi województwa listy rankingowej projektów.

Na podstawie ewaluacji działań tych najważniejszych instytucji (Wolińska *et al.* 2005) można wyznaczyć kilka najważniejszych problemów funkcjonowania systemu, które z całą pewnością miały wpływ na odpowiedzi urzędów gminnych udzielonych w ramach badania przeprowadzonego przez Zespół Uniwersytetu Warszawskiego.

Pierwsza grupa wątpliwości dotyczy składów osobowych tych ciał. Z cytowanego badania ewaluacyjnego (*Ibidem*) wynika, że zarówno w przypadku KOP/PE, jak i RKS, osoby biorące udział w działalności tych instytucji nie były do tego celu specjalnie przygotowywane, lub przygotowanie dotyczyło niewielkiej liczby osób. Przekłada się to na skargi beneficjentów, w tym urzędów gminnych, na małe zorientowanie oceniających projekty w ogólnych zasadach rządzących polityką spójności UE, a przede wszystkim szczegółowych zasad ZPORR, które nie były bezpośrednio związane z ocenianą w danym momencie dziedziną. Ponadto sprawia to, że osoby oceniające wnioski miały małe przygotowanie merytoryczne na temat przygotowywania i zarządzania projektami, co również odbijało się na ocenie wniosków.

Druga grupa wątpliwości dotyczy niejasnych i ciągle zmieniających się kryteriów oceny projektów na poszczególnych etapach oceny (na podstawie jakich kryteriów, na którym etapie dokonywana jest ocena). W badaniu Uniwersytetu Warszawskiego – o stosunek do kryteriów oceny projektów i o zasady, na podstawie których dokonywana jest ocena pytane były urzędy gminne, jednak badania ewaluacyjne przeprowadzone w samych tych organizacjach (*Ibidem*) pokazują, że już na poziomie tych instytucji pojawiają się wątpliwości co do przejrzystości oceny wniosków. Dotyczy to również sposobu wybierania uczestników PE/KOP i RKS, a najbardziej jaskrawym zagrożeniem braku obiektywności jest uczestnictwo przedstawicieli samorządów lokalnych w ocenie projektów. Samorządy lokalne są bowiem beneficjentami najczęściej składającymi wnioski do finansowania ze ZPORR. Może więc dochodzić do sytuacji, w której osoby, które napisały wniosek znajdują się w organizacji oceniającej go (nawet jeśli powstrzymują się od oceny projektu mają wpływ na ocenę projektów „konkurencyjnych”). Taka sytuacja w danym województwie mogła być odbierana przez urzędy gminne jako lobbing na rzecz wybranej części terytorium województwa.

Kolejna grupa wątpliwości związana jest z biurokratycznym skomplikowaniem procesu – często zmieniający się generator wniosków oraz kształt samego formularza wniosku o dofinansowanie uniemożliwiały właściwe przedstawienie projektu (*Ibidem*). Największym problemem z tym związanym był jednak nacisk na spełnienie

kryteriów formalnych. Wynikał on z małego doświadczenia zarówno beneficjentów, jak i oceniających projekty oraz z braku stabilności przepisów. W efekcie trudność spełnienia kryteriów formalnych eliminowała potrzebę oceny merytorycznej (Piontek, Smith, Kowalczyk 2005).

Badania ewaluacyjne prowadzone na zamówienie MRR wskazują również, że ze względu na niejasne kryteria oceny projektów beneficjenci mają trudności z właściwym przygotowaniem wniosków. Pogłębiają to jeszcze skomplikowane przepisy prawa zamówień publicznych oraz nieefektywna wymiana informacji między urzędem wojewódzkim, urzędem marszałkowskim i beneficjentem, co jest niezwykle ważne w czynnościach związanych z przelewami finansowymi (*Ibidem*).

5.4. Najczęściej podkreślane efekty – „kropla w morzu potrzeb”

Efekty ZPORR trudno jest jeszcze określić. Po pierwsze dlatego, że wciąż jest na to za wcześnie a po drugie dlatego, że środki ZPORR zaspokoili w niewielkim stopniu potrzeby regionów. Trudno więc mówić o wpływie realizacji poszczególnych działań programu, a nawet całego programu na rozwój społeczno-gospodarczy województwa (*Ibidem*).

Dużo łatwiej wskazać dziedziny i mechanizmy, w których polscy beneficjenci nabrali doświadczenia, co, jak wskazuje prezentowane badanie, jest niezwykle istotnym, pośrednim efektem wdrażania poszczególnych programów pomocowych.

Ważne podkreślenia jest to, że najważniejszymi beneficjentami środków zapisanych w ZPORR były samorządy lokalne. Był to pierwszy program, który w tak szerokim zakresie umożliwił samorządom pozyskiwanie środków zagranicznych.

Po drugie, być może w dość odgraniczonym zakresie, jeśli chodzi o istotność tych działań, ale samorządy lokalne musiały zmierzyć się z merytorycznymi zagadnieniami planowania rozwoju. Efektem tych „ćwiczeń” było to, że cele projektów składanych w działaniach ZPORR (ewaluacja dotyczyła działania 1.3 i 3.5) były zgodne z celami dokumentów programowych. Ważną przyczyną tej pozytywnej oceny jest niezwykle ogólny charakter dokumentów programowych, warto jednak odnotować, że **rozbieżności w tym względzie nie były przedmiotem blokowania systemu wdrażania środków.**

Trzecim, niezwykle ważnym efektem wdrażania ZPORR jest aktywizacja relacji między regionalnym a lokalnym szczeblem samorządowym. Ponadto, na tle innych instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce i instytucji działających we współpracy z tym systemem, jako ważne źródło informacji dla samorządów regionalnych wymieniane są urzędy marszałkowskie (por. np. Piontek *et al.* 2005). Ich rola podkreślana była zarówno przy ocenie źródeł informacji o dostępnych środkach, jak też pomocy udzielanej przy składaniu wniosków.