

## Kształtowanie procesów rozwojowych regionu lubelskiego – kontekst interwencji ZPORR 2004–2006

Krzysztof Grabczuk, Bogdan Kawalko

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

**Streszczenie:** *Artykuł prezentuje wyniki analizy interwencji „Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego na lata 2004–2006 w woj. lubelskim” oraz ocenę kontekstu jego wdrażania pod kątem wpływu na kształtowanie procesów rozwojowych regionu lubelskiego. Stanowi jednocześnie próbę podsumowania efektów rzeczowych i społecznych realizacji programu, której wyniki zostaną wykorzystane w dyskusji nad kształtem polityki spójności w nowym okresie programowania po 2014 r. oraz w pracach nad nowym instrumentem krajowej polityki regionalnej.*

*Analiza została dokonana w kilku aspektach: ilościowym (liczba projektów), wartościowym (wielkość zaangażowanych środków, wskaźniki osiągnięcia celów), tematycznym (zakres rzeczowy realizowanych projektów), podmiotowym (struktura beneficjentów) oraz przestrzennym (rozkład środków wsparcia według NTS V).*

*W woj. lubelskim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację ZPORR przeznaczono 201 mln euro (762 mln zł). Mimo relatywnie dużego udziału ZPORR w strukturze środków pomocowych w województwie (ponad 30%) jego znaczenie w globalnych wydatkach inwestycyjnych województwa było stosunkowo niewielkie. Wskazuje na to średnia roczna wartość zrealizowanych płatności z funduszy strukturalnych wykorzystanych w ramach ZPORR 2004–2006 wynosząca 270,5 mln zł, natomiast średni roczny poziom nakładów inwestycyjnych w regionie w tym samym okresie to blisko 4,5 mld zł. Zatem fundusze strukturalne w ramach ZPORR dla woj. lubelskiego stanowiły jedynie 6,1% ogólnych nakładów inwestycyjnych na Lubelszczyźnie. ZPORR 2004–2006 był więc w stanie zaspokoić tylko niewielką część regionalnych potrzeb rozwojowych. Jego ważną rolę należy widzieć głównie jako wspomaganie regionalnych i lokalnych inwestycji, nie zaś jako główną siłę stymulującą rozwój.*

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło przed polskimi regionami i podmiotami gospodarczymi oraz organizacjami społecznymi i instytucjami publicznymi nową przestrzeń aktywności oraz możliwości wsparcia ich działalności i rozwoju. Po raz pierwszy beneficjenci regionalni mogli uzyskać znaczące dofinansowanie projektów na cele prorozwojowe w wielu dziedzinach. Zapoczątkowało to nowe perspektywy i stworzyło niepowtarzalną szansę dla Polski na kompleksową modernizację zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami.

Lata 2004–2006 to także okres, w którym wyraźnie podjęto próbę regionalizacji zarządzania i wdrażania instrumentów polityki regionalnej. Rząd centralny we współpracy z poszczególnymi województwami opracował pierwszy quasi-regionalny *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004–2006*. W ramach tego dokumentu część uprawnień i decyzji o kierunkach wydatkowania funduszy europejskich została przekazana na poziom wojewódzki<sup>1</sup>. Oznaczało to większy wpływ władz regionalnych i partnerów społecznych i gospodarczych na dobór i selekcję projektów. Włączenie w proces zarządzania administracji samorządowej stanowiło przygotowanie i jednocześnie ważną próbę przed przekazaniem szerszych kompetencji na kolejny okres programowania – 2007–2013.

Zgodnie z przyjętymi zasadami i procedurami 30 czerwca 2009 r. formalnie zakończono realizację projektów, które uzyskały wsparcie ze ZPORR. Celem artykułu jest analiza i zbadanie interwencji ZPORR na lata 2004–2006 oraz ocena kontekstu jego wdrażania pod kątem wpływu na kształtowanie procesów rozwojowych

<sup>1</sup> *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. (DzU, nr 166, poz. 1745).

regionu lubelskiego, a także próba podsumowania efektów rzeczowych i społecznych realizacji programu. Badanie i analiza zostały dokonane na kilku płaszczyznach, w tym: ilościowej – poprzez liczbę zrealizowanych projektów, wartościowej, jako wielkość zaangażowanych środków oraz wskaźników osiągnięcia celów w następujących wymiarach tematycznych:

- zakres rzeczowy zrealizowanych projektów,
- podmiotowym, wskazującym na strukturę zaangażowanych beneficjentów,
- przestrzennym, poprzez analizę alokacji środków wsparcia wg podziału terytorialnego typu NUTS 5<sup>2</sup>.

W latach 2004–2006 w ramach funduszy strukturalnych Unia Europejska przeznaczyła dla Polski środki w wysokości niemal 8,3 mld euro<sup>3</sup>. Prawie 3 mld euro, tj. ok. 36%, zostało przeznaczonych na współfinansowanie pierwszego programu o charakterze regionalnym, tj. *Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004–2006*.

ZPORR był programem realizowanym według jednolitych zasad na terenie całego kraju. Elementem różnicującym była tzw. alokacja regionalna, przyznawana dla każdego z województw na podstawie przyjętego algorytmu, uwzględniającego liczbę ludności, poziom rozwoju oraz poziom bezrobocia<sup>4</sup>.

W wyniku zastosowania przyjętego algorytmu na realizację komponentu ZPORR w województwie lubelskim przeznaczono 201 mln euro (762 mln zł) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Dobra realizacja Programu i korzystny przebieg wahań kursu euro oraz tzw. mechanizm nadkontraktacji spowodowały, że płatności dokonane z kont programowych przewyższyły pierwotnie zakładaną alokację i na koniec lipca 2009 r. sumarycznie wyniosły 817 mln zł, co stanowi 107,2% alokacji przyjętej w 2004 r.<sup>5</sup> Pod tym względem woj. lubelskie uplasowało się na 3. miejscu w kraju wśród wszystkich województw w Polsce. Na koniec 2008 r. w woj. lubelskim podpisane zostały łącznie 1022 umowy o dofinansowanie projektów, co dało województwu 4. pozycję w Polsce<sup>6</sup>. Średnia wartość projektu zrealizowanego w regionie wyniosła ok. 1,24 mln zł, co uplasowało region pod tym względem na 12. pozycji. Wyniki i wartości te są w dużej mierze pochodną i odzwierciedleniem struktury gospodarczej regionu. Wielkość dofinansowania pochodzącego ze ZPORR przypadająca na 1 mieszkańca (370 zł) lokuje Lubelszczyznę na 3. pozycji, natomiast ogólna wartość projektów w przeliczeniu na mieszkańca regionu dała województwu 7. lokatę (587 zł).

W porównaniu do wartości nakładów inwestycyjnych w regionie w latach 2004–2006 środki finansowe ZPORR dla Lubelszczyzny przewidziane na ten okres stanowiły zaledwie ok. 6% ogółu nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej<sup>7</sup>. Oznacza to, iż ZPORR był jedynie uzupełniającym czynnikiem rozwoju woj. lubelskiego, zaś efekty jego realizacji widoczne są przede wszystkim w wymiarze lokalnym, nie zaś w skali całego regionu.

## 1. Sytuacja społeczno-gospodarcza woj. lubelskiego

Jednym z elementów oceny skuteczności, trafności i trwałości interwencji w ramach ZPORR jest obserwacja zmian wskaźników makroekonomicznych dotyczących pozycji rozwojowej i sytuacji społeczno-ekonomicznej w regionie w okresie poprzedzającym wdrażanie programu, w trakcie jego trwania, a głównie po jego zakończeniu. Badanie wpływu realizacji programu oraz konkretnych projektów na rozwój i konkurencyjność

<sup>2</sup> NUTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, dzieli Polskę na jednostki terytorialne na 5 poziomach. Poziomy regionalne: NUTS 1 – regiony (6), NUTS 2 – województwa (16) i NUTS 3 – podregiony (66). Poziomy lokalne: NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatu (379) i NUTS 5 – gminy (2478).

<sup>3</sup> *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*. Dokument przygotowany wspólnie z Komisją Europejską i zatwierdzony przez Wysokich Komisarzy KE 10 grudnia 2003 r., przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r.

<sup>4</sup> Sposób podziału środków ZPORR na województwa jest kontynuacją algorytmu zastosowanego w pracach nad *Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego 2001–2006* oraz w *Programie wsparcia na lata 2000–2003*. Algorytm bierze pod uwagę trzy składowe: liczbę ludności (waga 80%), poziom PKB/cap (waga 10%) oraz stopę bezrobocia (waga 10%). W związku z tak przyjętym sposobem podziału największy strumień środków skierowany został do województw najludniejszych, natomiast najwyższą wartość środków przypadającą na 1 mieszkańca zanotowały województwa najbiedniejsze.

<sup>5</sup> Dane z MRR za lipiec 2009 r.

<sup>6</sup> Dane umożliwiające porównania międzywojewódzkie dostępne są jedynie na koniec 2008 r. Natomiast z danych otrzymanych z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na koniec czerwca 2009 r. wynika, że w województwie podpisano 1069 umów o łącznej wartości 1,3 mld zł, z czego 0,85 mld zł pochodziło z publicznych środków wspólnotowych.

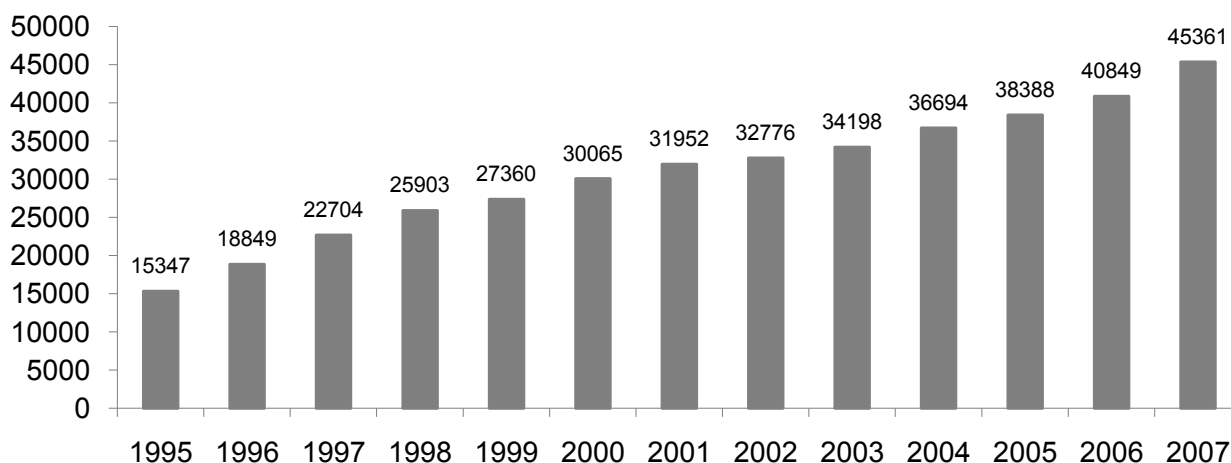
<sup>7</sup> Płatności ZPORR 2004–2006 w woj. lubelskim wyniosły 817,2 mln zł (na 31 maja 2009 r.), zaś skumulowana wartość nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej (wg GUS) w woj. lubelskim w latach 2004–2006 wyniosła 13,3 mln zł.

regionu, ze względu na krótki upływ czasu od zakończenia większości inwestycji w ramach ZPORR, jest trudne. Trwałość ich rezultatów będzie zauważalna w dłuższym czasie.

Przypisanie jednoznacznych rezultatów osiągniętych w rozwoju gospodarczym, społecznym czy kulturowym województwa jedynie wdrażaniu ZPORR w regionie lubelskim w sposób bezpośredni jest niemożliwe bez koniecznego ich powiązania z innymi procesami rozwojowymi. Należy wskazać, że powodem pozytywnych zmian zachodzących w obszarach objętych programem jest całość podejmowanych interwencji, zarówno z funduszy strukturalnych, jak i środków własnych. Pierwsze oznaki ożywienia gospodarczego, zaobserwowane w 2002 r., były wzmacniane w kolejnych latach. W 2007 r. tempo wzrostu PKB było wyższe niż w roku poprzednim o 6,6%. Kolejnym etapem w cyklu koniunkturalnym było osłabienie i spowolnienie tempa wzrostu gospodarki w relacji do zakładanego na lata 2008–2010, m.in. ze względu na przyjęcie zbyt optymistycznych założeń i prognoz w tym zakresie. Główną przyczyną obecnej, gorszej niż powszechnie się spodziewano koniunktury jest kryzys na rynku kredytów hipotecznych w USA, który rozszerzył się na globalny rynek finansowy, a następnie przeniósł się do realnej sfery gospodarki. Nastąpiło zmniejszenie dynamiki produkcji i PKB. Utrata płynności finansowej banków skutkowałą ograniczeniem dostępu do kredytów dla przedsiębiorstw i ludności, powstaniem trudności płatniczych w podmiotach gospodarczych i zmniejszeniem wzajemnego zaufania między podmiotami życia gospodarczego.

Sytuacja spowodowana kryzysem zweryfikowała podejście i wpłynęła na zmianę spojrzenia co do sposobu wykorzystania środków unijnych. Instrument ten skoncentrowano na przeprojektowaniu przedsięwzięć w taki sposób, aby maksymalnie wpływał na łagodzenie skutków recesji.

Podstawowym wskaźnikiem pozycjonującym stan gospodarki regionu jest produkt krajowy brutto (PKB). Wskaźnik ten obrazuje końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Zasadniczym składnikiem PKB, od strony jego tworzenia, jest suma wartości dodanej brutto (WDB) wszystkich sekcji, działów gospodarki narodowej powiększonej o podatki od produktów i pomniejszonej o dotacje do produktów. Przebieg zmian PKB w woj. lubelskim w latach 2004–2007 przedstawiono na rys. 1, a jego udział w tworzeniu PKB w Polsce na rys. 2.

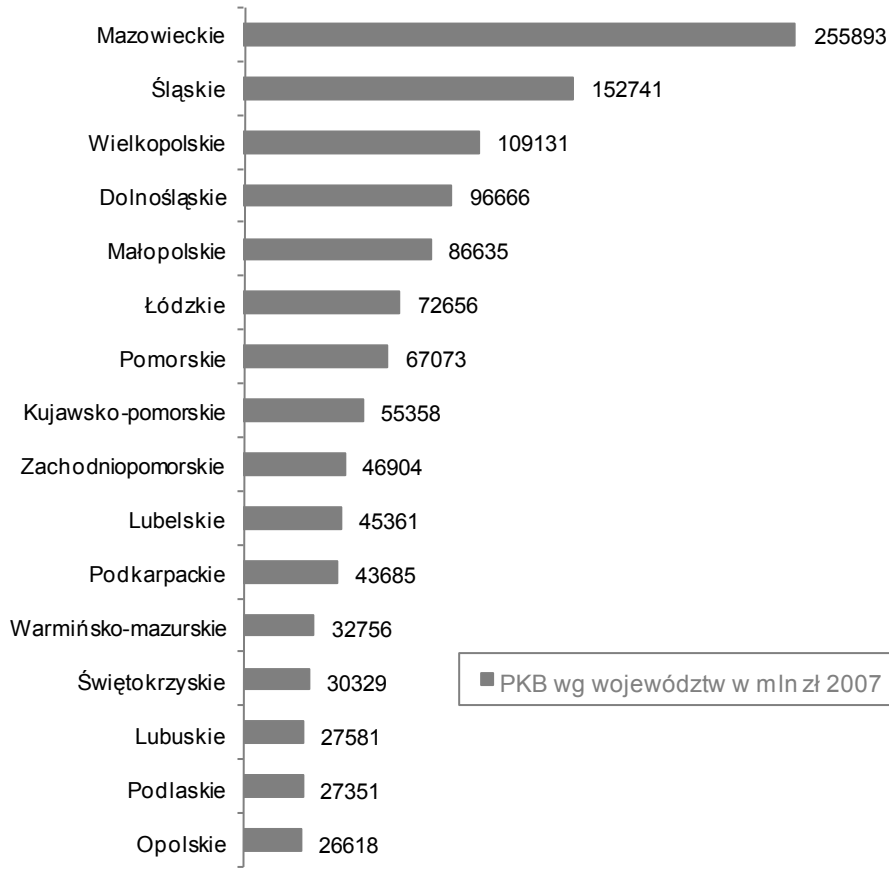


Rys. 1. PKB woj. lubelskiego w mln zł w latach 2000–2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR)

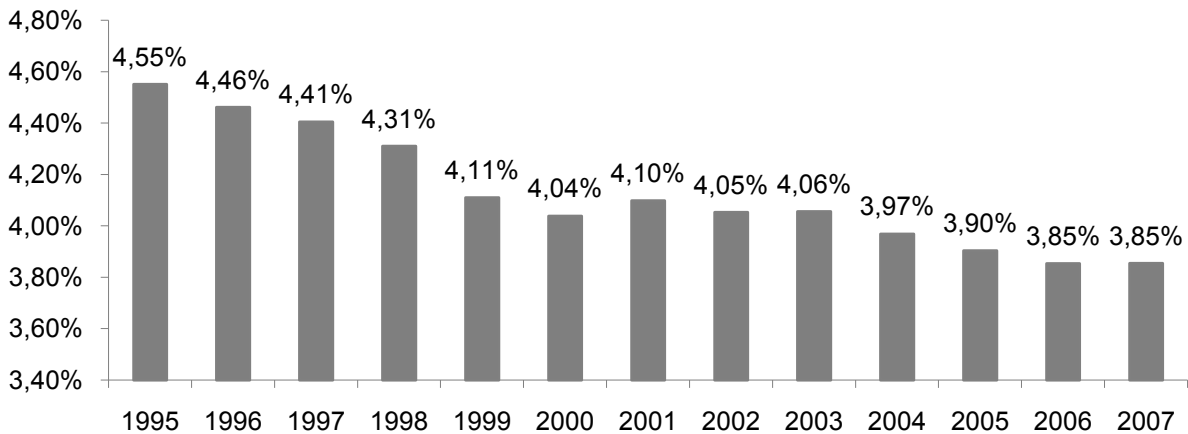
Najnowsze dane opublikowane przez GUS ukazują, iż w 2007 r. wartość wytworzonego produktu krajowego brutto dla Polski wyniosła 1176737 mln zł. W przekroju województw realny wzrost PKB był zróżnicowany od 1% w woj. małopolskim do 9,5% w woj. dolnośląskim. Województwo lubelskie zajmuje pod tym względem 10. miejsce, osiągając wartość 45,4 mln zł.

W latach 2000–2007 największe udziały w tworzeniu PKB niezmiennie utrzymywały województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i małopolskie. Stała była również grupa województw, dla których w kolejnych latach omawianego okresu odnotowano najniższe udziały w tworzeniu produktu krajowego brutto (3% i mniej), były to województwa: opolskie, podlaskie, lubuskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Natomiast woj. lubelskie w 2007 r. uplasowało się na pozycji 10. w omawianej kategorii, utrzymując wskaźnik udziału wytworzonego PKB na tym samych poziomie – 3,85%.



Rys. 2. PKB według województw w 2007 r.

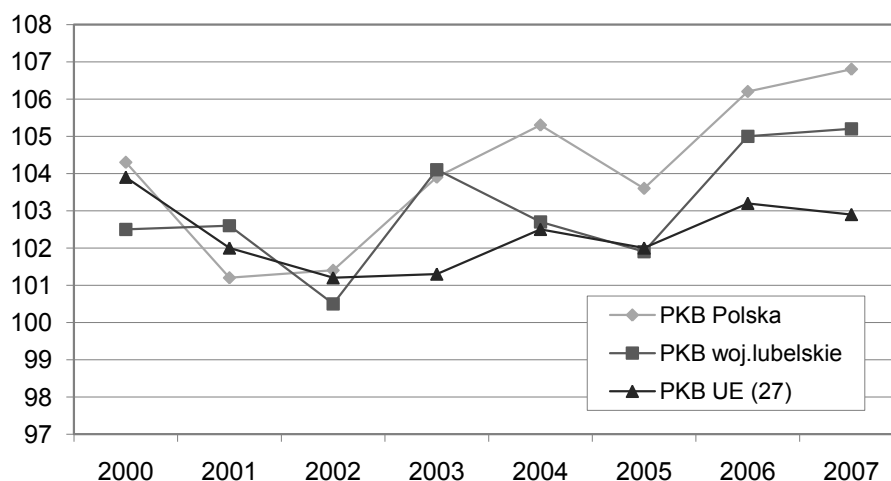
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS



Rys. 3. Udział PKB woj. lubelskiego w PKB ogółem w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (BDR)

Wskaźnik dynamiki PKB potwierdza systematyczny rozwój gospodarki województwa, przy czym dynamika wzrostu PKB wskazuje, że rozwój ten jest znacznie wolniejszy niż w innych regionach Polski. Ujemne odchylenie od średniego PKB dla Polski powiększa się i jest jednym z największych w kraju, zaś porównanie tego wskaźnika do liczby ludności w województwie wskazuje, że należy on do najniższych w Polsce. Wartość PKB per capita w 2007 r. wynosiła 67,7% średniej krajowej. Udział PKB wytworzonego na terenie woj. lubelskiego w PKB całego kraju od 2003 r. wykazuje tendencję spadkową.



Rys. 4. Dynamika PKB (ceny stałe) – UE, Polska, woj. lubelskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostat

Widoczne są również różnice struktur społeczno-gospodarczych podregionów typu NTS3, które wskazują na różnice w aktywności gospodarczej mierzonej wartością produktu krajowego brutto (PKB).

Tab. 1. Najlepiej i najslabiej rozwinięte gospodarczo podregiony (NTS3) w Polsce w 2007 r. Ceny bieżące

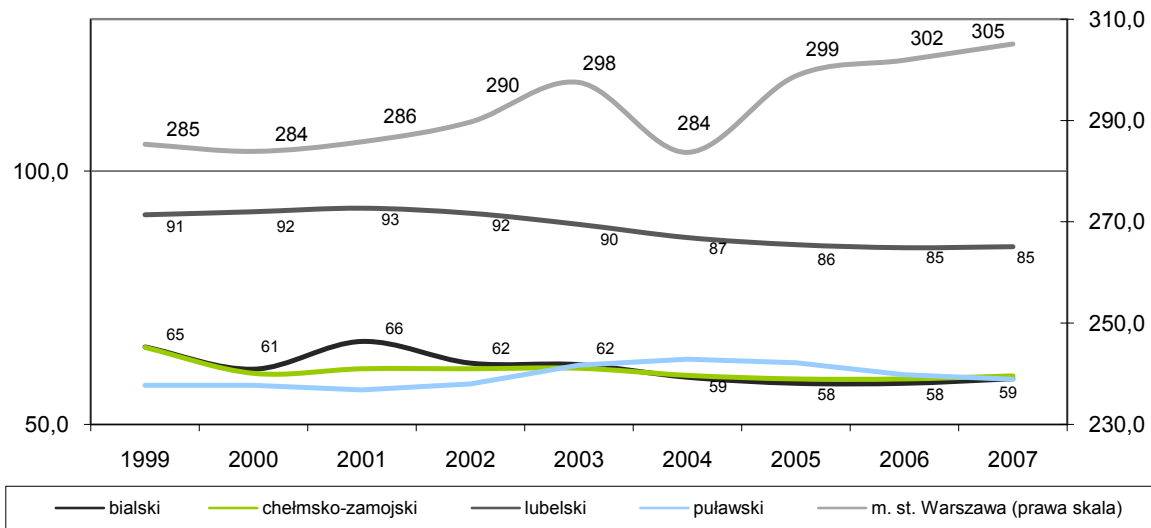
Miejsce w Polsce	Podregion (NTS3)	Region – województwo (NTS2)	PKB na 1 mieszkańca, gdy Polska = 100 (%)
1.	Miasto st. Warszawa	Mazowiecki	305,1
2.	Miasto Poznań	Wielkopolskie	202,2
3.	Legnicko – głogowski	Dolnośląskie	168,8
4.	Miasto Kraków	Małopolskie	158,5
<b>26.</b>	<b>Lubelski</b>	<b>Lubelskie</b>	<b>85,1</b>
60.	Krośnieński	Podkarpackie	61,4
61.	Tarnowski	Małopolskie	60,9
<b>62.</b>	<b>Chelmsko-zamojski</b>	<b>Lubelskie</b>	<b>59,5</b>
<b>63.</b>	<b>Bialski</b>	<b>Lubelskie</b>	<b>59,0</b>
<b>64.</b>	<b>Puławski</b>	<b>Lubelskie</b>	<b>58,9</b>
65.	Przemyski	Podkarpackie	57,3
66.	Nowosądecki	Małopolskie	56,5

Źródło: M. Kowerski, *PKB w województwie lubelskim w 2007 r.*, „Lubelski Barometr Gospodarczy. Raporty” 2009, nr 2

W 2007 r. trzy podregiony woj. lubelskiego należały do „ostatniej piątki” w Polsce pod względem wartości PKB na 1 mieszkańca. Wartość PKB na 1 mieszkańca stanowiła od 58,9% średniej krajowej w przypadku podregionu puławskiego do 59,5% w przypadku podregionu chelmsko-zamojskiego. Najlepszy w województwie podregion lubelski znalazł się na 26. miejscu w Polsce ze wskaźnikiem również znacznie odbiegającym od średniej krajowej (85,1%).

W latach 1999–2007 następowało stopniowe pogarszanie pozycji podregionów bialskiego, chelmsko-zamojskiego oraz lubelskiego w stosunku do średniej dla Polski. PKB na 1 mieszkańca w porównaniu ze średnią w kraju w 2007 r. był w stosunku do 1999 r. niższy w podregionach bialskim i lubelskim o 6,3 punktu procentowego, a w podregionie chelmsko-zamojskim – o 5,6 punktu. Natomiast nieznacznie wzrósł PKB na 1 mieszkańca w stosunku do średniej w podregionie puławskim (o 1,2 punktu), ale to podregion puławski charakteryzuje się nadal najniższym wskaźnikiem w województwie. W przeciwieństwie do podregionów woj. lubelskiego dynamicznie rozwijają się podregiony już najlepiej rozwinięte, Tak więc podregiony woj.

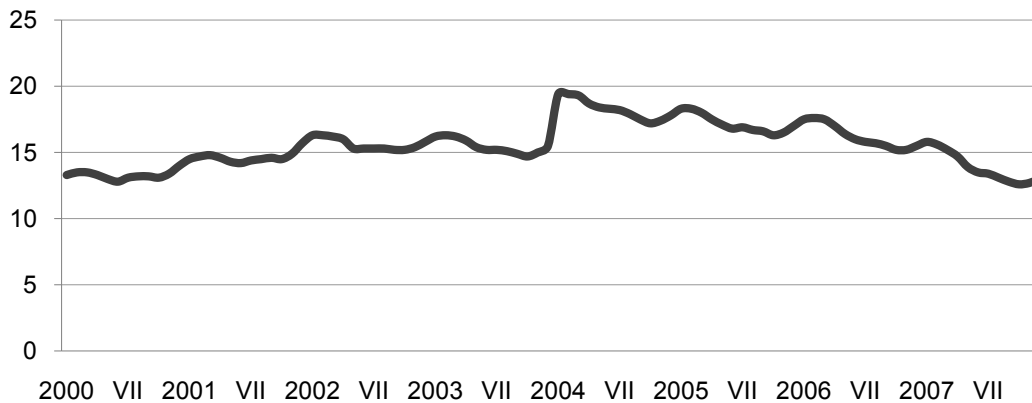
lubelskiego tracą dystans do średniej w kraju, ale jeszcze szybciej do „najlepszych”. Warto podkreślić, że poza podregionem puławskim od 2004 r. tempo pogłębiania zapóźnienia nieco się zmniejszyło<sup>8</sup>.



Rys. 5. Zmiany PKB na 1 mieszkańca w podregionach na tle kraju. Polska = 100. Ceny bieżące (%)

Źródło: M. Kowerski, *PKB w województwie lubelskim w 2007 r.*, „Lubelski Barometr Gospodarczy. Raporty” 2009, nr 2

Pozytywne zmiany zanotowano na rynku pracy, gdzie rejestrowany jest systematyczny spadek stopy bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego w woj. lubelskim spadła o 4,8 punktu procentowego w porównaniu pierwszego roku wdrażania ZPORR do wyników uzyskanych w końcu roku 2007.



Rys. 6. Zmiany stopy bezrobocia w woj. lubelskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystyki wojewódzkiej WUP w Lublinie

W woj. lubelskim, podobnie jak w innych regionach kraju, problem bezrobocia na rynku pracy jest poważnym zjawiskiem społecznym oraz ekonomicznym. Na Lubelszczyźnie w 2007 r. bez pracy pozostawało ponad 118 tys. osób (w tym 53,1% to kobiety). Od początku badanego okresu liczba bezrobotnych spadła o 34%, przy czym spadek ten w większym stopniu dotyczył mężczyzn. Na wsi zamieszkiwało 55,7% bezrobotnych, tam też zauważa się tendencję pogłębiania się liczby osób nieposiadających pracy.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w woj. lubelskim w 2007 r. wyniosło prawie 2,5 tys. zł i było o ponad 545 zł wyższe niż w 2002 r. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia lokowała pod tym względem województwo na 10. miejscu w Polsce<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> M. Kowerski, *PKB w województwie lubelskim w 2007 r.*, „Lubelski Barometr Gospodarczy. Raporty” 2009, nr 2.

<sup>9</sup> D. Długosz, *Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy w województwie lubelskim w latach 2002–2009*, „Barometr Gospodarczy. Raporty” 2009, nr 1, s. 127–137.

Korzystny kierunek wskazuje powstawanie nowych przedsiębiorstw i firm. W odniesieniu do potrzeb lubelskiej gospodarki w dalszym ciągu rozwój ten jest niewystarczający. Zmniejszyły się niektóre ograniczenia i bariery, jakie napotykały przedsiębiorstwa w swoim funkcjonowaniu, wydłużył się okres funkcjonowania firm oraz poprawiły się ogólne warunki działania na rynkach lokalnych i regionalnych. W szczególności za pozytywne uznać należy zwiększanie się liczby instytucji otoczenia biznesu – oddziałów banków, agencji rozwoju lokalnego, fundacji wspomagających rozwój przedsiębiorczości. Liczbę nowo powstałych podmiotów gospodarczych przedstawiono w tab. 2.

Tab. 2. Liczba nowo zarejestrowanych w REGON podmiotów gospodarki narodowej

Jednostka terytorialna	Ogółem					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
lubelskie	12 079	10 052	11 191	12 489	12 825	13 652

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

## 2. Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004–2006

### 2.1. Postawy prawne

Wdrażanie środków strukturalnych w Polsce w latach 2004–2006 odbywało się na podstawie rozporządzeń Rady WE dotyczących tego okresu programowania<sup>10</sup> oraz ustawy o Narodowym Planie Rozwoju<sup>11</sup>.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1260/1999 dla Polski został opracowany dokument umożliwiający koordynację całej strukturalnej pomocy Wspólnoty – *Podstawy wsparcia wspólnoty*. Zostały one uzgodnione między Komisją Europejską i rządem RP pod koniec roku 2003<sup>12</sup>. Całość polityki i zasady wsparcia oparte zostały na *Narodowym planie rozwoju na lata 2004–2006*. Na podstawie zapisów *Podstaw wsparcia wspólnoty* opracowanych zostało 7 programów operacyjnych<sup>13</sup>. Wśród nich nowym programem dla regionu był *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego na lata 2004–2006*. Był to program zintegrowany w rozumieniu Rozporządzenia 1260/1999, ponieważ angażował środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. W jego opracowaniu aktywnie uczestniczyły województwa, stąd był zregionalizowany pod względem finansowym, gdyż każde z województw otrzymało określoną pulę alokacji. Wymiar regionalny miał także przyjęty system jego wdrożenia, gdyż kompetencje w zakresie selekcji i wyboru projektów zostały przekazane na szczebel regionalny.

ZPORR został przygotowany z zachowaniem wymogów proceduralnych i zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi znajdującymi się w art. 18 §1 i 2 Rozporządzenia 1260/1999, który stanowi, iż „pomoc objęta

<sup>10</sup> Rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych:

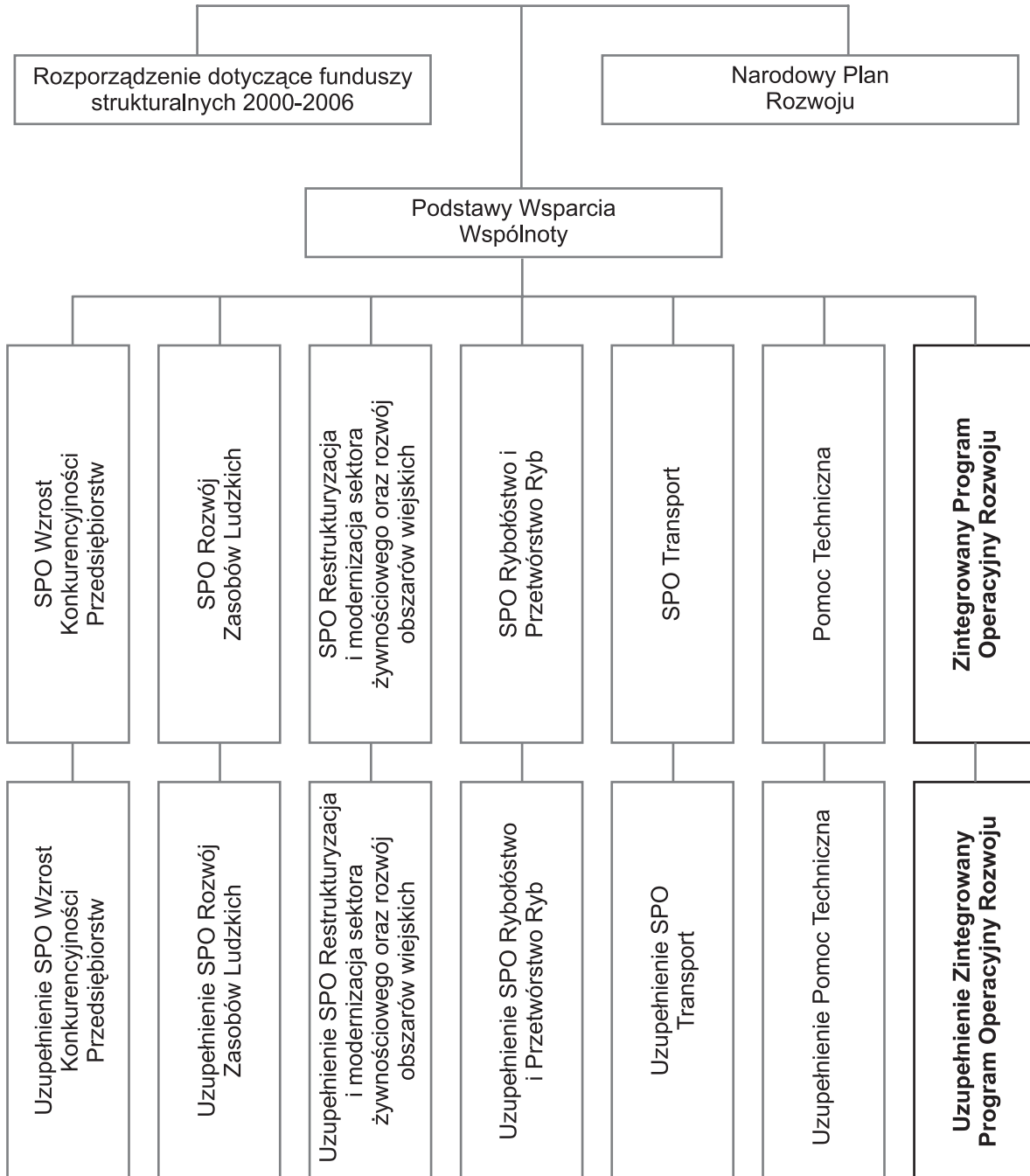
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych,
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Rozporządzenie Rady z 16 maja 1994 r. Ustanawiające Fundusz Spójności (1164/94/EWG),
- Rozporządzenie Rady (EC) nr 1263/99 z dnia 21 czerwca 1999 w sprawie Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem.

<sup>11</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym planie rozwoju, DzU, nr 116, poz. 1206.

<sup>12</sup> Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 r.

<sup>13</sup> Program operacyjny to dokument opracowany w celu wykonania *Podstaw wsparcia wspólnoty* i składający się z jednolitego zestawienia priorytetów, zawierającego środki wieloletnie, które mogą być wykonywane poprzez jeden lub kilka funduszy, jeden lub kilka innych istniejących instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny (art. 2 ust. 5 Rozporządzenia (WE) 1260/1999).

(Podstawami wsparcia wspólnoty) jest, co do zasady, dostarczana w formie zintegrowanego programu operacyjnego dla regionu”. Zgodnie z art.17 ustawy o NPR Program został przygotowany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego<sup>14</sup> we współpracy z samorządami województw<sup>15</sup>.



Rys. 7. Układ dokumentów strategicznych i operacyjnych związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2004–2006

Źródło: Opracowanie własne podstawie: Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 r.)

<sup>14</sup> W czasie przygotowywania dokumentu kompetencje te miał Minister Gospodarki i Pracy.

<sup>15</sup> Dokument został przyjęty Rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia ZPORR (DzU, nr 166, poz. 1745).



## 2.2. Cele i priorytety ZPORR 2004–2006

Głównym celem Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Osiągnięcie tego celu odbywało się poprzez realizację priorytetów i działań Programu<sup>16</sup>.

Celem głównym **Priorytetu 1 – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów** był wzrost atrakcyjności wszystkich regionów przez oddziaływanie na istniejące mocne strony regionów głównie za pomocą inwestycji w infrastrukturę. Preferencyjnie były traktowane projekty i przedsięwzięcia obejmujące modernizację i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej wpływającej na rozwój potencjału regionu jako całości, w tym ze znajdującymi się na jego obszarze najbardziej dynamicznymi centrami wzrostu. Cele zawarte w tym priorytecie w woj. lubelskim realizowane były poprzez 5 działań. Realizowane projekty miały na celu poprawę dostępności komunikacyjnej regionów przez modernizację i rozbudowę regionalnego układu transportowego, polepszenie standardu życia mieszkańców i zwiększenie możliwości inwestycyjnych regionów przez poprawę jakości środowiska naturalnego i infrastruktury społecznej. Działania obejmowały także realizację przedsięwzięć na rzecz wzrostu roli kultury i turystyki jako czynników stymulujących rozwój społeczny i gospodarczy regionów, rozwój regionalnej i lokalnej infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, a także wyrównanie dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania internetu oraz innych technik informatycznych.

W **Priorytecie 2 – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach**, głównym celem było stworzenie warunków rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, a także poprawa zdolności do programowania i realizacji projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich na tych szczeblach. Szczególne znaczenie miała realizacja działań mających na celu reorientację zawodową pracowników zanim staną się bezrobotnymi oraz przekwalifikowanie osób odchodzących z rolnictwa. Realizacja Priorytetu 2 odbywała się poprzez 6 działań. Polegały one na zwiększeniu mobilności zawodowej mieszkańców i dostosowaniu ich umiejętności i kwalifikacji zawodowych do wymogów regionalnego rynku pracy, podniesieniu dostępu do kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym dla osób pochodzących z obszarów wiejskich i obszarów zagrożonych marginalizacją, a także dostosowaniu osób odchodzących z rolnictwa oraz osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi do funkcjonowania w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych. Realizacja działań w ramach Priorytetu 2 dotyczyła również promocji przedsiębiorczości poprzez stworzenie odpowiednich ram i warunków sprzyjających podejmowaniu samodzielnej aktywności gospodarczej oraz Regionalnych strategii innowacyjnych i transferu wiedzy, którego celem było podniesienie potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym a gospodarką.

Celem **Priorytetu 3 – Rozwój lokalny** była aktywizacja społeczna i gospodarcza obszarów zagrożonych marginalizacją i włączenie ich w procesy rozwojowe kraju i Europy. Cele cząstkowe obejmowały m.in. wykorzystanie możliwości związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, wsparcie lokalnych i regionalnych centrów, które w znaczący sposób wpływały na ekonomiczną i społeczną aktywność terenów je otaczających, zwiększenie możliwości zatrudnienia, edukacji i ochrony zdrowia dla społeczności lokalnych poprzez poprawę stanu infrastruktury, zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów lokalnych i inwestorów zewnętrznych, tworzenie przyjaznego środowiska dla rozwoju mikroprzedsiębiorstw czy zapobieganie problemom społecznym. Cele Priorytetu 3 były osiąganymi poprzez realizację 5 działań. Dotyczyły one przeciwdziałania marginalizacji społecznej i ekonomicznej obszarów wiejskich i małych miast do 20 tys. mieszkańców, społecznej i gospodarczej odnowy obszarów podlegających restrukturyzacji oraz rozwoju nowych funkcji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych oraz przywrócenia im utraconych funkcji społeczno-gospodarczych. Realizowane projekty miały również na celu rozwój przedsiębiorstw poprzez udzielanie wsparcia na rzecz zwiększenia liczby nowych mikroprzedsiębiorstw, a także poprawę jakości infrastruktury społecznej, w tym lokalnej infrastruktury edukacyjnej i ochrony zdrowia.

## 2.3. Alokacja finansowa

Na realizację *Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004–2006* zaplanowano łącznie 4 083,9 mln euro środków publicznych, w tym ze strony funduszy strukturalnych (EFRR, EFS) – 2 968,5 mln euro, z tego:

<sup>16</sup> ZPORRe zmiany w regionach, MRR, Warszawa 2008, s. 3–4.

- 2 530 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (85,2%),
- 438 mln euro z Europejskiego Funduszu Społecznego (14,8%)<sup>17</sup>.

Zobowiązania publicznych środków krajowych wyniosły 1 115,5 mln euro. Poziom współfinansowania ze strony środków wspólnotowych wyniósł 72%. Zgodnie z zasadami funduszy strukturalnych dofinansowanie projektu środkami z EFRR i EFS mogło wynosić maksymalnie do 75% kwalifikującego się kosztu, a w przypadku, gdy inwestycje infrastrukturalne generowały znaczny zysk – 50%<sup>18</sup>.

Obok środków publicznych w realizację ZPORR zostały zaangażowane także środki prywatne – pomoc kierowana do przedsiębiorstw podlegała zasadom konkurencji. Łączna wartość niezbędnego wkładu ze strony podmiotów prywatnych została oszacowana na ok. 142,6 mln euro.

Sposób podziału środków ZPORR na województwa opierał się na wykorzystaniu algorytmu zastosowanego w pracach nad *Narodową strategią rozwoju regionalnego 2001–2006* oraz w *Programie wsparcia na lata 2000–2003*. Algorytm uwzględnia trzy składowe, tj. liczbę ludności (waga 80%), poziom PKB/cap (waga 10%) oraz stopę bezrobocia (waga 10%). W związku z tak przyjętym sposobem podziału największy strumień środków skierowany został do województw najludniejszych, natomiast najwyższą wartość środków przypadającą na 1 mieszkańca zanotowały województwa najbiedniejsze.

Na realizację *Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego* w woj. lubelskim przeznaczono 201 mln euro (762 mln zł) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, czyli 7,28% całości środków przewidzianych dla Polski<sup>19</sup>.

Tab. 3. Indykatoryjna alokacja funduszy strukturalnych w ramach ZPORR 2004–2006 w podziale na województwa w mln euro

Województwo	w %	w mln euro
dolnośląskie	8,10	223,6
kujawsko-pomorskie	5,14	142,0
lubelskie	7,28	201,0
lubuskie	2,99	82,5
łódzkie	5,69	157,1
małopolskie	6,71	185,2
mazowieckie	10,86	299,9
opolskie	2,78	76,8
podkarpackie	6,96	192,0
podlaskie	3,98	110,0
pomorskie	5,78	159,6
śląskie	10,14	279,8
świętokrzyskie	4,82	133,1
warmińsko-mazurskie	6,59	182,0
wielkopolskie	7,11	196,0
zachodniopomorskie	5,07	140,0
OGÓLEM:	100,00	2 760,6
Transport publiczny w aglomeracjach		167,9
Pomoc techniczna		39,9
POLSKA		2968,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ZPORR 2004–2006

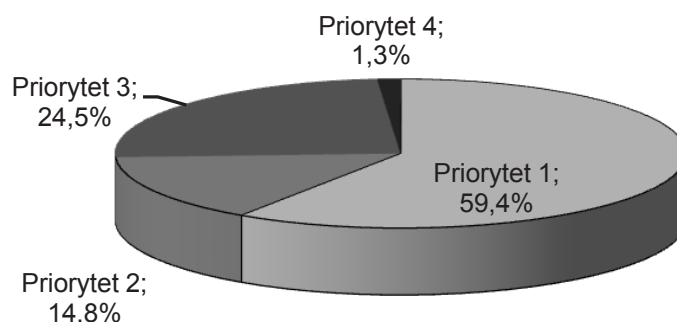
<sup>17</sup> www.zporr.gov.pl.

<sup>18</sup> Uzupełnienie *Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004–2006* (tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR 17 stycznia 2007 r.), DzU z 30 maja 2006 r., nr 102, poz. 706.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

W układzie poszczególnych priorytetów ZPORR środki z zasobów funduszy strukturalnych zostały rozdysponowane w następujący sposób:

- Priorytet I – 59,4% całości środków,
- Priorytet II – 14,8% całości środków,
- Priorytet III – 24,5% całości środków,
- Priorytet IV – 1,3% całości środków.

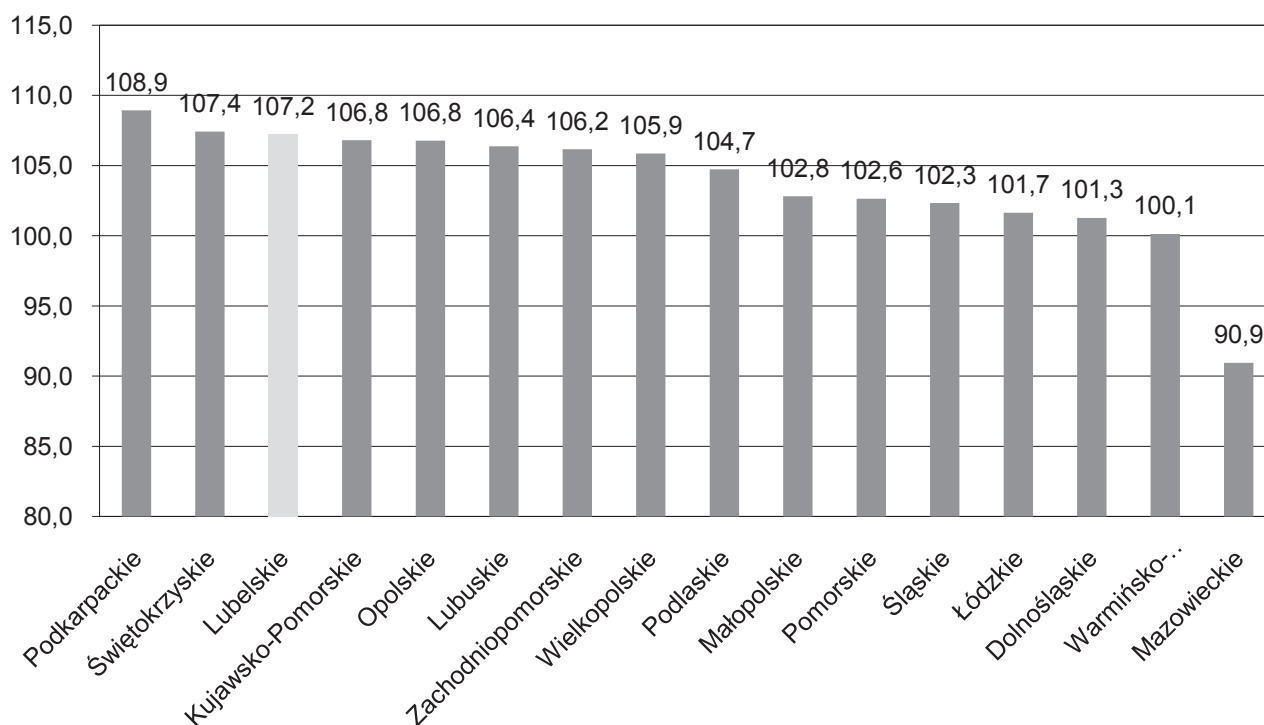


Rys. 8. Podział środków w ramach ZPORR 2004–2006 na priorytety

Źródło: Opracowanie własne

#### 2.4. Wymiar finansowy ZPORR 2004–2006 w woj. lubelskim

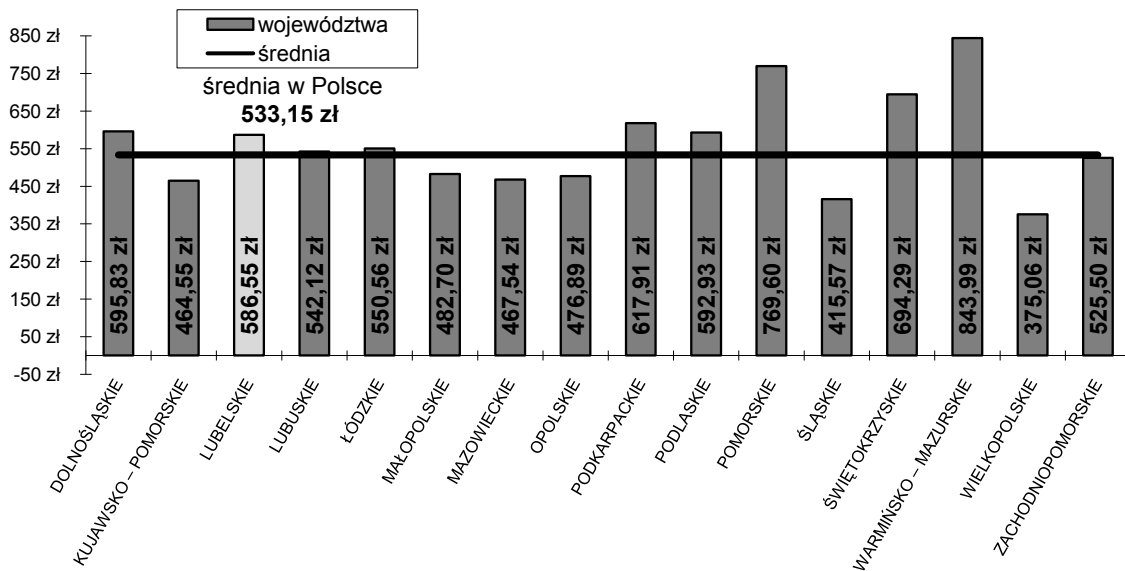
Do końca lipca 2009 r. w woj. lubelskim z kont programowych dokonano płatności na kwotę ok. 817,2 mln zł, co stanowi 107,2% wszystkich środków zakontraktowanych dla województwa. Pozwoliło to na osiągnięcie bardzo dobrej, 3. pozycji w kraju pod względem udziału zrealizowanych płatności w wielkości alokacji (za województwami podkarpackim i świętokrzyskim). Pozycję woj. lubelskiego pod tym względem na tle pozostałych regionów Polski przedstawiono na rys. 9.



Rys. 9. Płatności z kont programowych jako procent alokacji na lata 2004–2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR

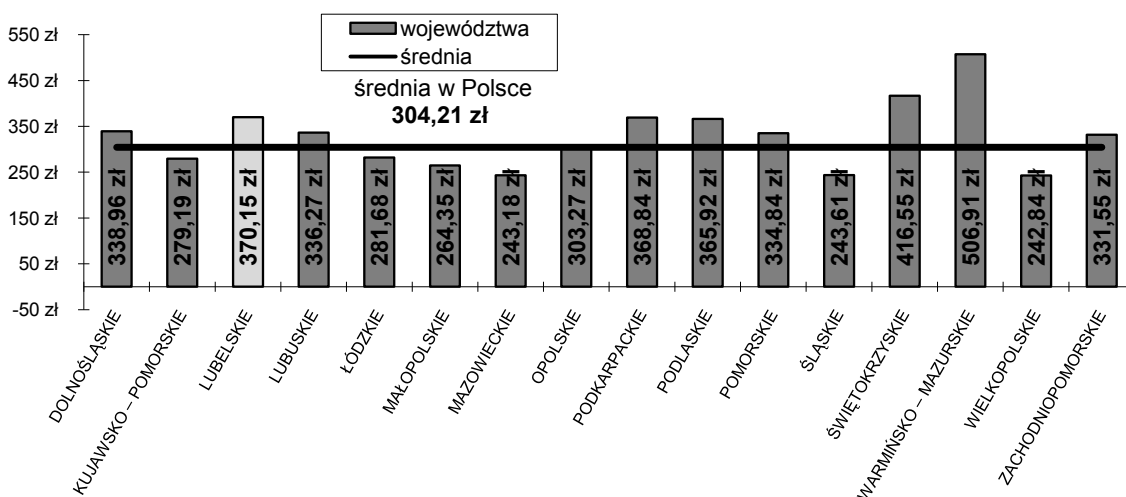
W celu dokładniejszego przedstawienia sytuacji w regionach pod względem różnych aspektów wdrażania ZPORR i jego wyników warto wskazać kilka istotnych porównań. Średnia wielkość projektu w ramach ZPORR w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce wyniosła 533,2 zł (rys. 10). Największe projekty, w przeliczeniu na osobę realizowane były w woj. warmińsko-mazurskim, pomorskim i świętokrzyskim. Powyżej tego poziomu znalazły się również woj. podkarpackie, dolnośląskie, podlaskie, lubelskie – na 7. miejscu (586,6 zł na osobę) oraz nieznacznie powyżej średniej – łódzkie i lubuskie. Prawie połowa województw uzyskała wskaźnik „wartość projektów ZPORR na mieszkańca” poniżej średniej w kraju, przy czym najbardziej odbiegają woj. wielkopolskie i śląskie, które znacznie lepiej prezentują się pod względem wielkości projektów ogółem.



Rys. 10. Wartość projektów ZPORR 2004–2006 w województwach w przeliczeniu na mieszkańca

Źródło: Opracowanie własne

Średnia kwota środków pochodzących ze ZPORR w podziale na województwa przeznaczonych na realizację projektów w ramach ZPORR w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła 304,2 zł. Pod tym względem woj. lubelskie plasuje się na 3. pozycji w kraju, przy wartości publicznych środków wspólnotowych ze ZPORR w przeliczeniu na mieszkańca w wysokości 370,2 zł. Wyższy wskaźnik w tym zakresie uzyskały woj. warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Podobne dofinansowanie na osobę uzyskały również woj. podkarpackie i podlaskie.



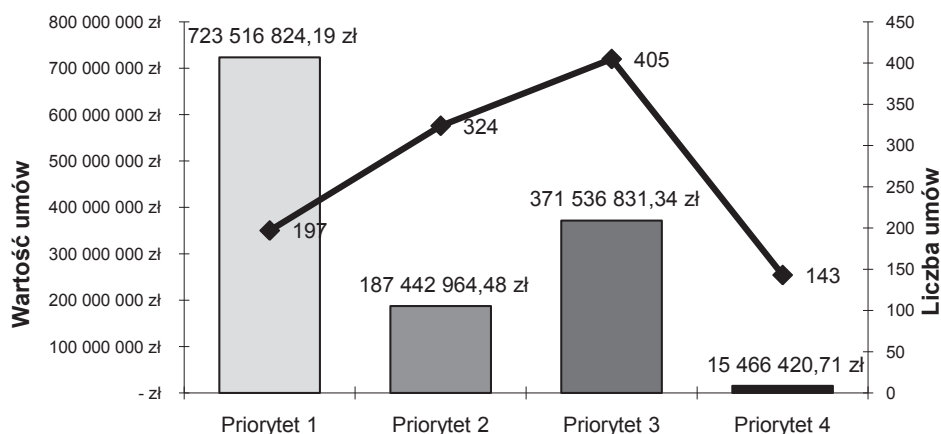
Rys. 11. Wartość publicznych środków wspólnotowych w ramach ZPORR 2004–2006 w województwach w przeliczeniu na mieszkańca

Źródło: Opracowanie własne.

## 2.5. Efekty rzeczowe i społeczne ZPORR 2004–2006<sup>20</sup>

W ramach realizacji Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego w woj. lubelskim podpisano ogółem 1 069 umów o dofinansowanie projektów, o łącznej wartości 1 298 mln zł, w tym 849,4 mln zł z publicznych środków wspólnotowych.

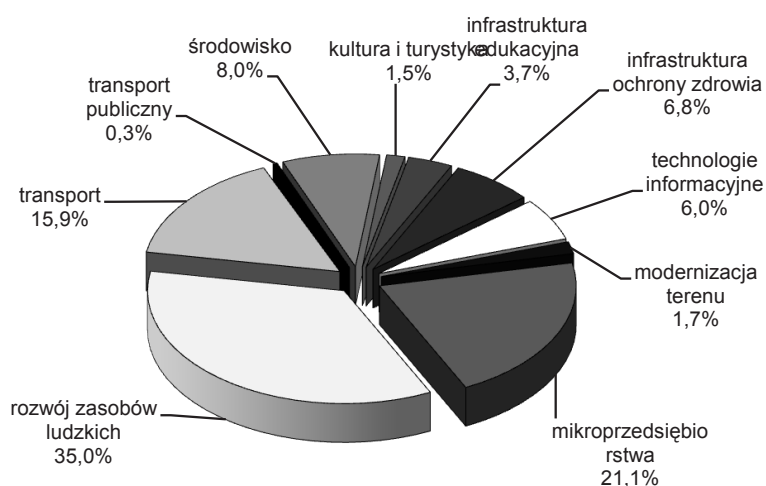
Najwięcej umów podpisano w ramach realizacji Priorytetu 2 i 3 (odpowiednio 324 umowy o łącznej wartości 187,4 mln zł oraz 405 umów na kwotę 371,5 mln zł), mniejszą liczbę natomiast w Priorytecie 1, przy czym były to projekty o znacznie większej wartości (197 umów o łącznej wartości projektów 723,5 mln zł). Liczbę podpisanych umów i ich łączną wartość, z wyodrębnieniem poszczególnych priorytetów, prezentuje rys. 12.



Rys. 12. Liczba i wartość ogółem podpisanych umów o dofinansowanie w ramach ZPORR 2004–2006 w podziale na priorytety

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z realizacji programu w województwie lubelskim*, LUW

W strukturze wsparcia projektów w ramach ZPORR w woj. lubelskim dominują projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich zrealizowane w ramach Priorytetu 2, projekty dotyczące mikroprzedsiębiorstw (Działanie 3.4) oraz projekty z dziedziny transportu. Strukturę zrealizowanych projektów według dziedzin i obszarów społeczno-gospodarczych przedstawiono na rys. 13.



Rys. 13. Struktura zrealizowanych projektów ZPORR 2004–2006 wg dziedzin w woj. lubelskim<sup>21</sup>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z realizacji programu w województwie lubelskim*, LUW 2009

<sup>20</sup> Na podstawie danych za I półrocze 2009 r.

<sup>21</sup> Na podstawie danych obejmujących okres do 30 czerwca 2009 r.

Od początku realizacji ZPORR w woj. lubelskim wdrożono 147 projektów dotyczących transportu, 3 z zakresu transportu publicznego, 74 projekty z zakresu środowiska, z zakresu kultury i turystyki zrealizowanych zostało 14 projektów, 34 projekty dotyczyły infrastruktury edukacyjnej, 63 – infrastruktury ochrony zdrowia, 56 – technologii informacyjnych, 16 – modernizacji terenu, 195 – mikroprzedsiębiorstw. W ramach rozwoju zasobów ludzkich zrealizowano 324 projekty.

Tab. 4. Wybrane efekty wdrażania ZPORR 2004–2006 w woj. lubelskim<sup>22</sup>

Realizacja ZPORR 2004–2006		Kontekst**		Udział 2 w 4 (%)
Nazwa wskaźnika programowego* ZPORR w woj. lubelskim	Wartość osiągnięta na koniec 2008 r.	Nazwa wskaźnika kontekstowego	Wartość wskaźnika w woj. lubelskim w 2004 r.	
1	2	3	4	5
Długość nowych lub zmodernizowanych dróg	349 km	Drogi publiczne ogółem	29,5 tys. km	1,2
Długość sieci wodociagowych	338,7 km	Długość czynnej sieci rozdzielczej	17,2 tys. km	1,97
Długość sieci kanalizacyjnych	283,5 km	Długość czynnej sieci kanalizacyjnej	3,2 tys. km	8,9
Liczba wspartych instytucji opieki zdrowotnej	62	Liczba szpitali i zakładów opieki zdrowotnej	785	7,9
Liczba studentów korzystających z infrastruktury objętej wsparciem	21,6 tys.	Liczba studentów ogółem	106,6 tys.	20,2***
Liczba osób korzystających ze szkoleń	31,8 tys.	Liczba osób w wieku produkcyjnym	1,3 tys.	2,4
Liczba nowych oraz wspartych mikroprzedsiębiorstw	760	Podmioty gospodarki narodowej wg REGON (0–9)	142,4 tys.	0,5

\* Wskaźniki programowe (monitoringowe) dostarczają informacji na temat postępu i efektu interwencji danego programu (źródło informacji – sprawozdania beneficjentów).

\*\* Wskaźniki kontekstu dostarczają informacji na temat sytuacji społeczno-gospodarczej, stanowiąc tło dla analizy wskaźników programowych (źródło informacji – statystyka publiczna).

\*\*\* Wysoka wartość wskaźnika wynika z faktu, iż jako korzystający z infrastruktury objętej wsparciem (np. modernizacja kilku sal wykładowych) najczęściej podawana była liczba studentów całej uczelni.

Źródło: Opracowanie własne

W wyniku realizacji ZPORR w woj. lubelskim długość nowych i zmodernizowanych dróg objęta interwencją programu wyniosła 349 km, co stanowi 1,2% dróg publicznych ogółem. W stosunku do skali potrzeb regionu w tym zakresie stanowi to stosunkowo niewielki udział, niezapewniający oczekiwanego i realnego postępu przebudowy jakościowej i ilościowej infrastruktury drogowej. Zrealizowane projekty związane były głównie z remontem nawierzchni i jedynie w nielicznych przypadkach z budową nowych obiektów inżynierskich (w miejsce starych). Trzeba jednak stwierdzić, że wszystkie działania, w tym także poszerzenie drogi, wyrównanie nawierzchni, polepszenie stanu infrastruktury itd. zwiększają bezpieczeństwo publiczne.

<sup>22</sup> Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR, MRR, 2006 (Monitoring rzeczowy ZPORR dostarcza danych umożliwiających ocenę jego wykonania w odniesieniu do celów ustalonych w Programie i jego Uzupełnieniu. Nie stanowi jednak wskaźników tożsamyh ze wskaźnikami statystyki publicznej).

Zrealizowane w ramach ZPORR projekty spowodowały zwiększenie długości sieci wodociągowych o ok. 339 km, sieci kanalizacyjnej – o 283,5 km, co oznacza wydłużenie odpowiednio o 1,97% i 8,9% istniejącej sieci. Projekty zrealizowane w ramach ZPORR niewątpliwie wpłynęły na poprawę stanu infrastruktury regionalnej, lecz w niewielkim stopniu na ograniczenie regionalnych dysproporcji w tym zakresie.

Spośród placówek i instytucji ochrony zdrowia w ramach ZPORR 62, czyli 7,9%, uzyskały wsparcie. W pewnym tylko stopniu projekty ZPORR przyczyniły się do poprawy oraz zwiększenia dostępu do infrastruktury ochrony zdrowia dla mieszkańców regionu. Zauważyć jednak należy znaczne zróżnicowanie projektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia – od remontów elewacji po zakup specjalistycznej aparatury diagnostycznej.

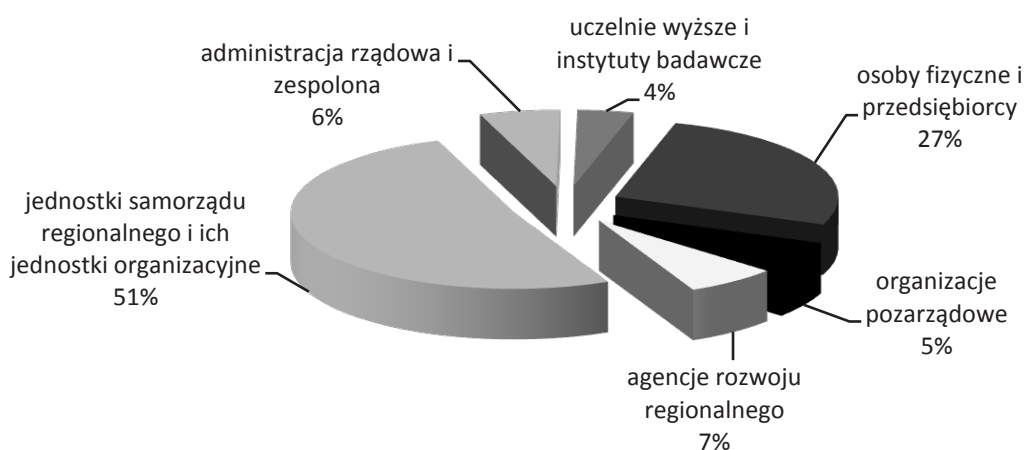
Ze wsparcia wynikającego z realizacji ZPORR skorzystało 21,6 tys. studentów, czyli ponad 20% ich ogółu. Z projektów szkoleniowych realizowanych w ramach ZPORR w woj. lubelskim skorzystało 31,8 tys. osób (2,4% spośród osób w wieku produkcyjnym). Jest to pośredni, ale istotny wpływ ZPORR na poprawę mobilności i wykształcenia mieszkańców regionu, zwłaszcza w grupach najbardziej zagrożonych utratą pracy bądź koniecznością zmiany pracy lub zawodu.

Wśród podmiotów gospodarki narodowej wg REGON liczba nowych oraz wspartych dzięki Programowi mikroprzedsiębiorstw wyniosła 760, co stanowi jedynie 0,5% funkcjonujących w regionie podmiotów.

Infrastruktura techniczna jest standardowym czynnikiem branym pod uwagę w ocenie atrakcyjności terenów inwestycyjnych, zatem coraz więcej gmin w Polsce podejmuje działania mające na celu zapewnienie dogodnego dojazdu, uzbrojenia działek i przygotowania terenów dla inwestorów. ZPORR umożliwił gminom włączenie się do elementarnych działań prorozwojowych i aplikowanie o środki w dziedzinach związanych z podnoszeniem swojej konkurencyjności. W wielu miejscach istotnie poprawiona została infrastruktura drogowa, wodno-kanalizacyjna, edukacyjna oraz ochrony zdrowia. Miejscowości nie tylko zostały lepiej połączone z innymi obszarami, lecz również zwiększono możliwości codziennych migracji zarobkowych. Jednak, jak wskazują badania, w większości przypadków mamy do czynienia z nadrabianiem zaległości cywilizacyjnych, tj. z inwestowaniem w infrastrukturę podstawową, a nie tzw. przyszłościową, np. informatyzację, uzbrojenie terenów pod rozwój inwestycji, badania naukowe. Wynika to wprost z tego, że w pierwszej kolejności konieczne jest zaspokojenie potrzeb podstawowych, stąd realizację projektów ZPORR należy w tym kontekście ocenić pozytywnie.

## 2.6. Aktywność jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o środki ZPORR

Najliczniejszą grupą beneficjentów ZPORR były jednostki samorządu terytorialnego wraz ze swoimi jednostkami organizacyjnymi. Liczną grupą byli także przedsiębiorcy i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.



Rys. 14. Struktura beneficjentów ZPORR 2004–2006 pod względem liczby projektów

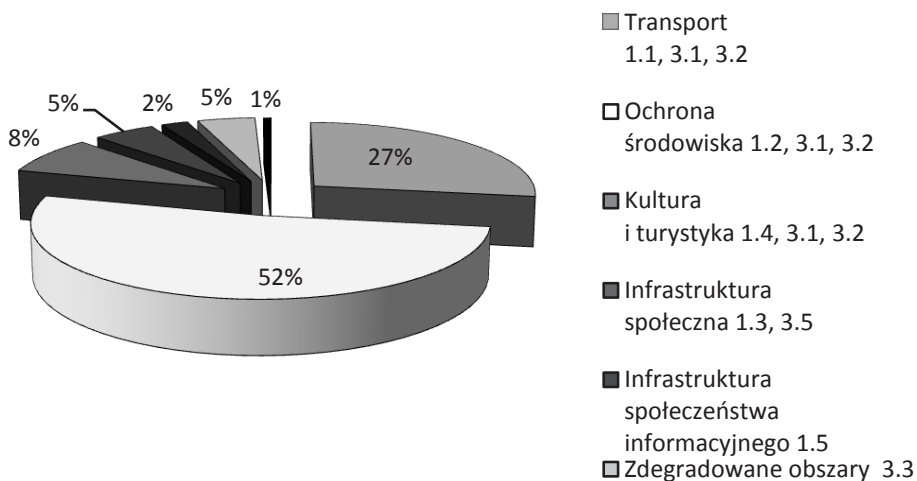
Źródło: Opracowanie własne na podstawie listy umów ZPORR, SIMIK 2009

Spośród 213 lubelskich gmin wsparcie w ramach ZPORR uzyskało 109 samorządów, co stanowi ok. 51% (mapa 1). Pod względem liczby gmin, które realizowały projekty w stosunku do liczby gmin ogółem w danym powiecie pierwsze miejsce uzyskał powiat opolski, w którym wskaźnik ten wyniósł 86%. Następne w kolejności są gminy powiatów łużyńskiego i lubartowskiego, gdzie powyższa relacja sięga 83%. Podobny wynik –

ok. 80% – osiągnął powiat chełmski oraz powiat świdnicki. W przedziale od 50% do 80% mieści się 5 powiatów: lubelski, zamojski, puławski, janowski oraz kraśnicki. W kolejnym zbiorze wyznaczonym przedziałem o granicach 30% i 50% znajduje się 8 jednostek, są to powiaty bialski, biłgorajski, łukowski, parczewski, radzyński, rycki, tomaszowski, włodawski. Najslabiej pod względem omawianego kryterium wypadły powiaty hrubieszowski i krasnostawski, nie przekraczając 30%.

W przestrzennej klasyfikacji dofinansowania (tzn. wartości uzyskanych środków przez gminy w poszczególnych powiatach do środków ogółem uzyskanych przez gminy w całym województwie) pierwsze miejsce zajmuje powiat zamojski, w którym jednostki gminne uzyskały 24,2 mln zł (udział 12-procentowy dofinansowania ogółem), następnie powiaty janowski i chełmski, uzyskując odpowiednio 11% i 10% udziału. Kolejnymi powiatami w powyższym sortowaniu są lubelski i łęczyński (8%), puławski, opolski, lubartowski (7%), bialski, łukowski (5%), biłgorajski (4%), krasnostawski, parczewski (3%). Powiatami, z terenu których jednostki gminne uzyskały poniżej (3%) wartości przyznanych dla regionu środków UE są: włodawski, tomaszowski, świdnicki, rycki, radzyński, kraśnicki, hrubieszowski. Spośród nich najmniejszą kwotę wsparcia uzyskał powiat włodawski (1,3 mln zł).

Średnia wartość dofinansowania projektów zrealizowanych przez samorzady gminne, dla całego województwa wynosi 940,4 tys. zł. Powyżej średniej znalazły się gminy w 9 powiatach, z czego największą wartość osiągnęły gminy powiatu parczewskiego, zaś największe rozdrobnienie wystąpiło w powiecie włodawskim, gdzie średnia wielkość wsparcia UE w ramach ZPORR w gminach wyniosła 221 tys. zł.



Rys. 15. Struktura finansowa interwencji ZPORR 2004–2006 w gminach wg obszarów tematycznych

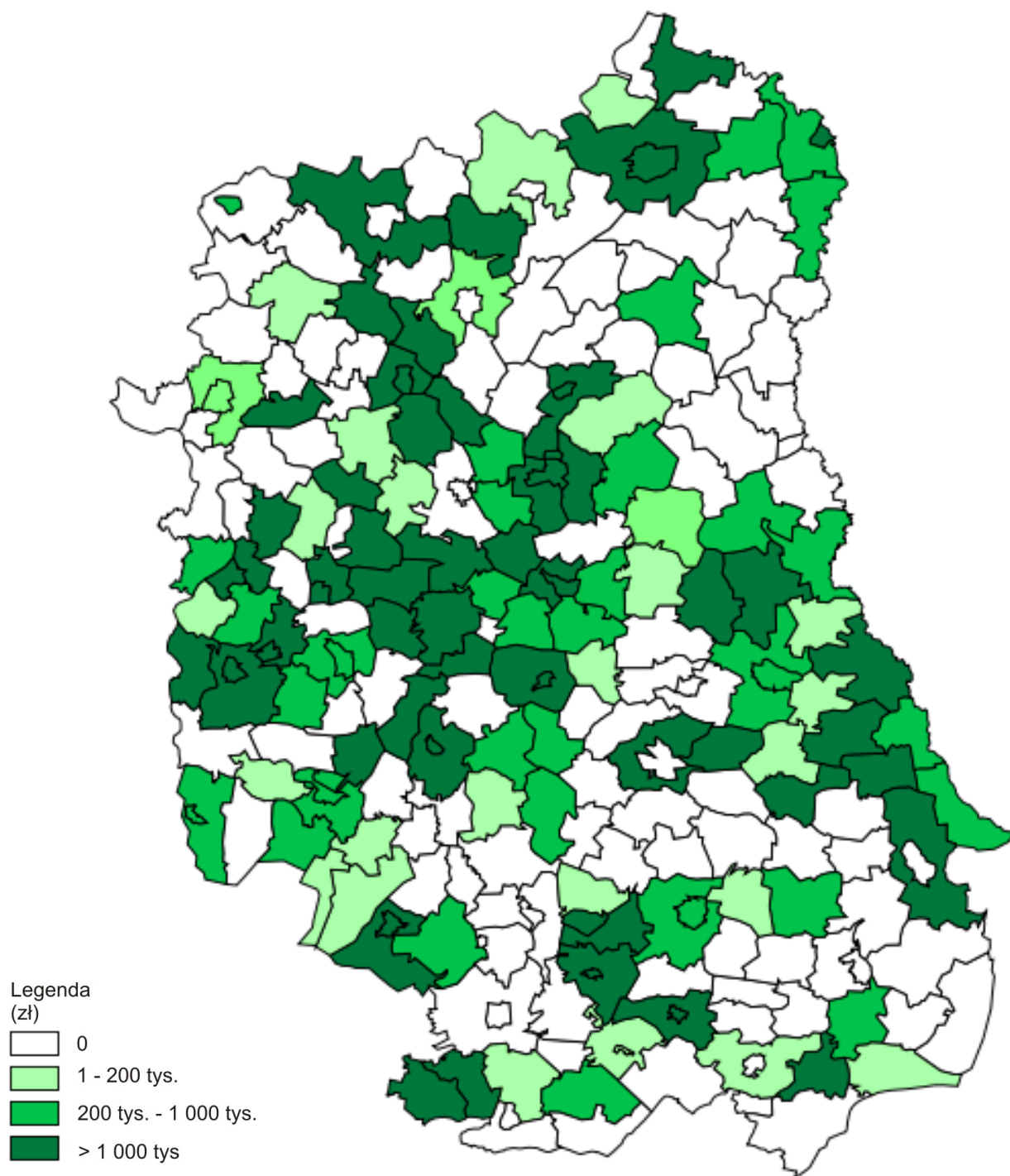
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Listy umów ZPORR* wg bazy danych systemu SIMIK

Analiza wykazała, że nie ma widocznej reguły w kierunkach alokacji środków w układzie przestrzennym, subregionalnym i problemowym. Interwencja ZPORR nie uwzględniała też celów strategii i priorytetów województwa w aspekcie problemowo-przestrzennym. Dofinansowanie otrzymywały projekty najlepsze technicznie, bez istotnego powiązania z programem regionalnym.

W przypadku gmin rozproszenie projektów pod względem obszarów jest większe niż w przypadku powiatów. Te ostatnie nie brały m.in. udziału w projektach z zakresu ochrony środowiska oraz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojennych. Odwrotna sytuacja dotyczy projektów w ramach Priorytetu 2, gdzie dofinansowanie w powiatach sięgnęło 23% a w gminach – jedynie 1%. Odnosząc się do zakresu infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w obu przypadkach stosunek dofinansowania do całości wsparcia powiatów wyniósł 2%. Natomiast w przypadku infrastruktury społecznej w powiatach udział wyniósł 10%, a w gminach połowę tej wartości, czyli 5%. Udział dofinansowania na kulturę i turystykę wyniósł odpowiednio 4% i 8%.



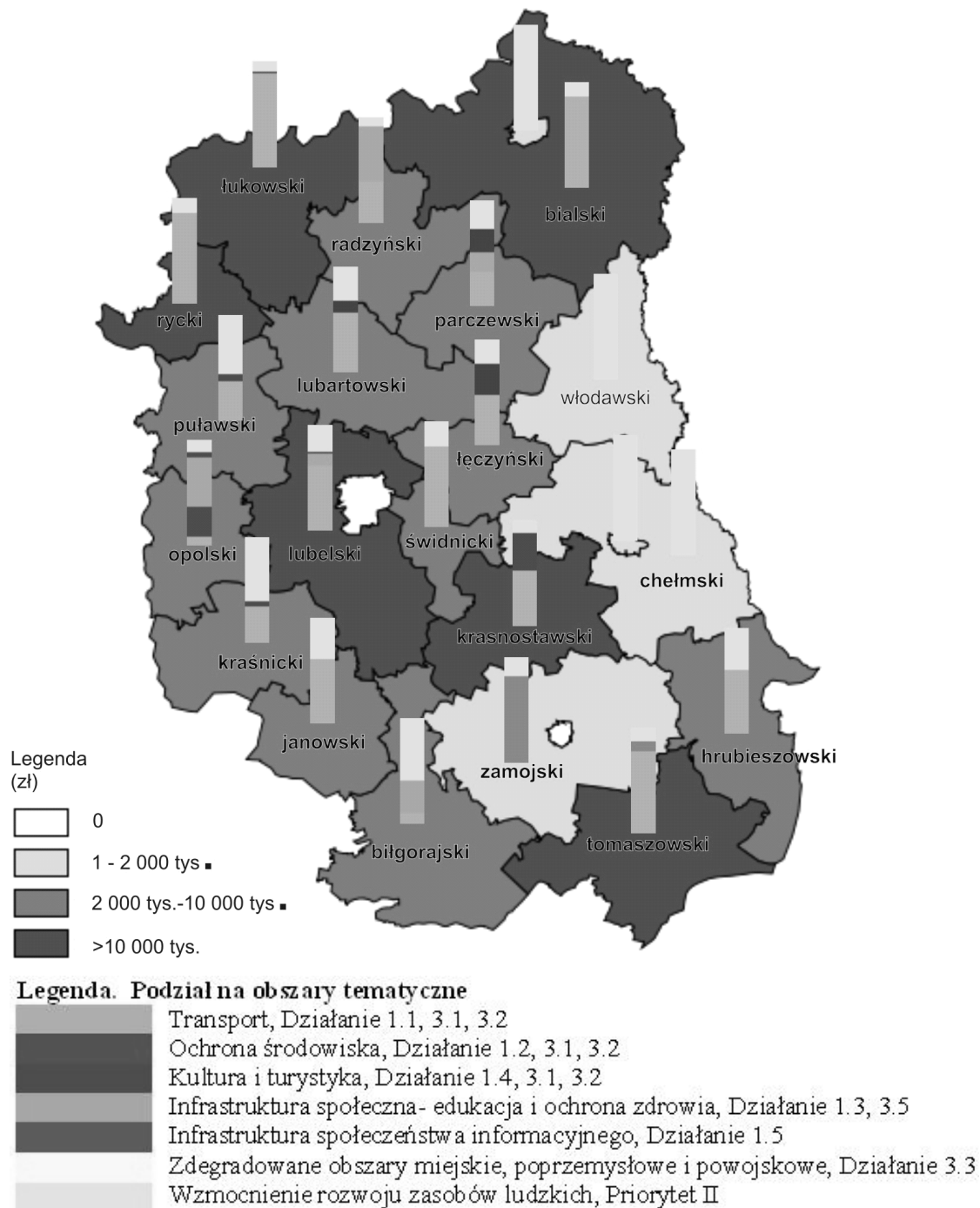
Mapa 1. Wielkość środków uzyskanych przez gminy woj. lubelskiego w ramach ZPORR 2004–2006



Zródło: Opracowanie własne

Niemal wszystkie powiaty uzyskały wsparcie finansowe w ramach ZPORR 2004–2006. Najwięcej środków wspólnotowych w ramach tego programu uzyskały powiaty: lubelski – 40,1 mln zł, łukowski – 21,5 mln zł, tomaszowski – 15,6 mln zł, zaś najmniejsze – powiat chełmski – 561,2 tys. zł. Powiaty lubelski, łukowski i świdnicki podpisały najwięcej umów o dofinansowanie projektów. Największą średnią kwotą dofinansowania z programu osiągnął powiat łukowski, natomiast najmniejszą – chełmski, podpisując jedynie 3 umowy i pozyskując jednocześnie najmniejsze wsparcie.

Mapa 1. Wielkość środków uzyskanych przez gminy woj. lubelskiego w ramach ZPORR 2004–2006



Źródło: Opracowanie własne

## Podsumowanie

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004–2006* był pierwszym dużym programem finansowym adresowanym bezpośrednio do regionów. Z perspektywy doświadczeń regionalnych przy wdrażaniu tego programu na przykładzie woj. lubelskiego, zwłaszcza kontekstu wpływu jego interwencji na procesy rozwojowe oraz sytuację społeczno-gospodarczą, można sformułować kilka generalnych uwag i wniosków.

- Zakładane w ZPORR na lata 2004–2006 w woj. lubelskim cele, zarówno w wymiarze wykonania finansowego, jak i rzeczowego, zostały osiągnięte. Sprawna realizacja programu pozwoliła na wykorzystanie 817,2 mln zł, co stanowi 107,2% wyjściowej (z 2004 r.), przyznanej alokacji dla województwa. Jest to zarazem potwierdzenie

sprawnego i skutecznego zarządzania programem, dobrego przygotowania instytucjonalnego i administracyjnego na poziomie regionu oraz głównych beneficjentów programu (samorządów lokalnych).

- Fundusze pochodzące z tego instrumentu miały też pewien wpływ na wzrost wskaźników makroekonomicznych regionu, a co za tym idzie, na poprawę sytuacji gospodarczej całego kraju. Pełna sumaryczna ocena udzielonego w ramach ZPORR wsparcia i jego wpływ na pozycję regionu będzie możliwy dopiero w dłuższej perspektywie. W największym stopniu program wspierał inwestycje z zakresu: dróg, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, obiektów sportowych, szkół. Ważne dla programu przebudowy strukturalnej regionu było również wsparcie programu szkoleń, podnoszenia kwalifikacji oraz realizacja programów edukacyjnych. Faktyczny i trwały ich wpływ na rozwój obszaru, na którym są zlokalizowane, można będzie jednak ocenić w dłuższym okresie.

- W szczególności dla niektórych gmin i niewielkich lokalnych społeczności województwa ZPORR w skali mikro był programem, dzięki któremu nastąpiła poprawa ich sytuacji społecznej lub gospodarczej oraz możliwa była realizacja różnych inwestycji służących ich rozwojowi, służących realizacji lokalnych celów, a nawet rozwiązujących docelowo niektóre problemy (szkoły, wodociągi, drogi).

- Mimo relatywnie dużego udziału ZPORR w strukturze środków pomocowych w województwie (ponad 30%) jego znaczenie w globalnych wydatkach inwestycyjnych w województwie było stosunkowo niewielkie. Wskazuje na to średnia roczna wartość zrealizowanych płatności z funduszy strukturalnych wykorzystanych w ramach ZPORR 2004–2006 wynosząca 270,5 mln zł, natomiast średni roczny poziom nakładów inwestycyjnych w regionie w tym samym okresie to blisko 4,5 mld zł. Zatem fundusze strukturalne w ramach ZPORR dla woj. lubelskiego stanowiły jedynie 6,1% ogólnych nakładów inwestycyjnych na Lubelszczyźnie. ZPORR 2004–2006 był więc w stanie zaspokoić tylko niewielką część regionalnych potrzeb rozwojowych. Jego ważną rolę należy widzieć głównie jako wspomaganie regionalnych i lokalnych inwestycji, nie zaś jako główną „siłę” stymulującą rozwój.

- Realizacja ZPORR stanowiła podstawę doświadczeń i przygotowań merytorycznych do kolejnej perspektywy finansowej 2007–2013. Praktyka i uzyskane doświadczenia przyczyniły się także do zbudowania podstaw instytucjonalnych, organizacyjnych i kadrowych, niezbędnych do przygotowania, opracowania oraz wdrożenia Regionalnego programu operacyjnego województwa lubelskiego na lata 2007–2013. Potwierdzeniem tej tezy jest sprawne zarządzanie, wdrażanie i zaawansowanie (po 3 latach) realizacji RPO WL na lata 2007–2013.

- Doświadczenia z wdrażania ZPORR oraz wynikające z tego wnioski zostaną wykorzystane w bieżącym zarządzaniu i wdrażaniu Regionalnego programu operacyjnego województwa lubelskiego na lata 2007–2013 oraz w aktualnie prowadzonych pracach nad nową edycją strategii rozwoju województwa w perspektywie po 2013 r. Rezultaty wdrażania Programu i ich wpływ na stan i kształtowanie procesów rozwojowych regionu będą także wykorzystane w dyskusji nad kształtem polityki spójności w nowym okresie programowania 2014–2020 oraz pracach nad nowym instrumentem krajowej polityki regionalnej.

## Literatura

- DŁUGOSZ D., (2009): Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy w województwie lubelskim w latach 2002–2009, „Barometr Gospodarczy. Raporty”, nr 1.
- KOWERSKI M., (2009): PKB w województwie lubelskim w 2007 r., „Lubelski Barometr Gospodarczy. Raporty”, nr 2.