

Kontrakt wojewódzki jako instrument wspierania rozwoju. Doświadczenia województwa lubelskiego

Bogdan Kawalko

Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego
Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie

Streszczenie: *W okresie przedakcesyjnym w ramach przygotowań Polski do wejścia do UE podjęto szereg zmian i przedsięwzięć przygotowawczych. Jednym z ważniejszych było uchwalenie przez Sejm w 2000 r. ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która wprowadziła nowy instrument wspierania rozwoju regionalnego, tj. kontrakt wojewódzki. Instrument ten miał być głównym narzędziem realizacji strategii regionalnych oraz przygotowania samorządów do zarządzania funduszami strukturalnymi na poziomie regionalnym po wejściu Polski do UE.*

Na przykładzie woj. lubelskiego w artykule podjęto próbę analizy wpływu kontraktu na rozwój regionu oraz jego roli w kształtowaniu świadomości i praktyki w samodzielnych decyzjach rozwojowych władz regionalnych oraz lokalnych. Artykuł zawiera analizę wykorzystania środków finansowych oraz uzyskanych efektów rzeczowych w okresie 2001-2008 według kierunków ich alokacji. Praca zawiera również rozmieszczenie przestrzenne interwencji kontraktu według powiatów oraz gmin.

Doświadczenie i dorobek związany z wdrażaniem i funkcjonowaniem kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008 w woj. lubelskim wskazują na trzy główne wymiary, pierwszy – instrument stymulowania rozwoju o nowatorskim charakterze, drugi – prefunduszowa baza doświadczalna umożliwiająca praktyczne zrozumienie idei zdobywania funduszy na własny rozwój w drodze konkursów, trzeci – niezbyt docelowo udany mechanizm finansowania zadań.

*Kontrakty wojewódzkie w obecnych ramach prawnych oraz systemie ich funkcjonowania jako instrument wspierania samorządów regionalnych środkami budżetu państwa na realizację projektów wpisujących się w programy wojewódzkie na zasadach zatwierdzanych na poziomie województw **nie powinny mieć kontynuacji** w perspektywie 2009 plus. Instrument ten powinien być zastąpiony **nową generacją „przymierza dla rozwoju”**, uwzględniającego doświadczenie wynikające z wdrażania przez województwa Regionalnych Programów Operacyjnych oraz zbudowania nowego algorytmu dotacji, a także zasad łączenia środków rządowych, wspólnotowych i regionalnych.*

Kontrakt wojewódzki – cele i zadania

W ramach negocjacji warunków członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Polska przedstawiła stanowiska negocjacyjne w 29 obszarach życia społeczno-gospodarczego, w tym m.in. stanowisko dotyczące polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych. Rząd polski zobowiązał się wdrożyć całość *acquis communautaire* i zharmonizować prawo polskie z prawem wspólnotowym oraz do tego, że nie będzie występować o okresy przejściowe lub derogacje. Przyjmując takie stanowisko, Polska stworzyła sobie możliwość pełnego uczestnictwa w polityce ekonomicznej i społecznej od chwili wejścia do UE oraz pełnego korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na takich samych zasadach, jak inne państwa członkowskie¹.

¹ Bruksela zaakceptowała polskie stanowisko negocjacyjne dotyczące polityki regionalnej, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 22.

W celu realizacji zobowiązań zawartych w tak przyjętym stanowisku negocyjnym Polska przyjęła szereg aktów prawnych regulujących tę sferę polityki społeczno-gospodarczej, z których jednym z najważniejszych jest uchwalona przez Sejm 12 maja 2000 r. ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Określa ona procedury związane ze wspieraniem rozwoju regionalnego przez państwo i warunki, po spełnieniu których samorząd województwa oraz podmioty uprawnione mogą ubiegać się o środki na finansowanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego².

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego określa także rodzaje działań, które mogą uzyskać wsparcie z budżetu państwa w ramach kontraktu wojewódzkiego. Należą do nich przede wszystkim przedsięwzięcia służące:

- rozwojowi przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacjom gospodarczym, transferowi technologii,
- restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej opierającej się na zasadach zrównoważonego rozwoju,
- tworzeniu nowych, stałych miejsc pracy,
- poprawie warunków realizowania inwestycji gospodarczych poprzez inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej,
- edukacji, w tym edukacji dorosłych,
- kulturze regionalnej i lokalnej, będącej składnikami kultury narodowej, oraz ochronie i rozwojowi dziedzictwa kulturowego,
- poprawie stanu środowiska,
- rozwojowi instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych,
- studiom i badaniom niezbędnym do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego,
- innym zadaniom związanym ze wspieraniem rozwoju regionalnego.

Ustawa ta wprowadziła również nowy instrument wspierania rozwoju regionalnego, jakim jest kontrakt wojewódzki. Kontrakt wojewódzki jest umową cywilno-prawną zawieraną pomiędzy rządem RP reprezentowanym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego a samorządem województwa reprezentowanym przez marszałka województwa. Na jego podstawie udzielane jest wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań wynikających ze strategii rozwoju województwa oraz spójnego z nią wojewódzkiego programu operacyjnego rozwoju regionalnego (zwanego także programem wojewódzkim). Tym samym, kontrakt wojewódzki stał się podstawowym narzędziem realizacji strategii rozwoju województwa.

Głównym celem wprowadzenia formy kontraktu jest zapewnienie przejrzystości procedur i decyzji dotyczących środków na rozwój regionalny. Dochodzi do tego zasada wyłączności, według której finansowanie z budżetu państwa zadań z zakresu rozwoju regionalnego stało się możliwe, poza ustawowymi wyjątkami, wyłącznie poprzez kontrakt wojewódzki. Do tych wyjątków zgodnie z art. 29. ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego należą:

- programy interwencyjne tworzone i realizowane w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych, w szczególności na rynku pracy i w gospodarce,
- programy pilotażowe testujące nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego,
- programy doradcze i informacyjne zwiększające zdolność absorpcji wsparcia finansowego zadań wojewódzkich z budżetu państwa.

Podstawą prawną zawarcia kontraktu wojewódzkiego jest wspomniana ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, a także Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006

² Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2002³. Samorząd województwa ubiegający się o wsparcie finansowe z budżetu państwa w ramach kontraktu przedkłada ze swojej strony wnioski o przyznanie środków na finansowanie zadań wynikających z programu wojewódzkiego, do którego załącza strategię rozwoju województwa oraz program wojewódzki. Samorząd województwa posiada podmiotowość publicznoprawną, tj. zdolność do nabywania praw majątkowych i zaciągania zobowiązań. Podmiotami uprawnionymi do uzyskania wsparcia w ramach kontraktu były jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty), jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe i naukowo-badawcze, przedsiębiorcy, inne podmioty, których działalność wiąże się z rozwojem województwa. Dofinansowanie zadań odbywa się na warunkach określonych w ustawie o finansach publicznych. Ideą kontraktów wojewódzkich jest terytorialne, a nie jak dotychczas branżowe czy sektorowe podejście do rozwoju gospodarczego i społecznego. Są one wyrazem nowej filozofii rozwoju lokalnego, którego zasadą jest przekonanie, że nie jest on wyłącznie funkcją różnorodnych działalności, ale współpracą i współdziałaniem wszystkich partnerów społecznych i gospodarczych, grupujących się wokół akceptowanego i zrozumiałego programu rozwoju. Kontrakt wojewódzki to pierwszy instrument prowadzonej polityki regionalnej państwa, który umożliwiał w nowej europejskiej formule przekazywanie dodatkowych środków z budżetu państwa na finansowanie zadań rozwojowych w regionach.

Zadaniem instytucji kontraktu było także przygotowanie samorządów do zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce na poziomie regionalnym i lokalnym po wejściu do UE. Programowanie i zasady wdrażania pierwszych edycji kontraktów wzorowane było na procedurach stosowanych przy wydatkowaniu środków europejskich. W ten sposób zarówno władze regionalne, jak i beneficjenci, mogli wykorzystać zdobyte doświadczenie do programowania i wdrażania środków unijnych. Paradoksalnie wdrażanie polityki spójności UE po 2004 r. doprowadziło do marginalizacji roli oraz pozycji, jaką w prowadzeniu polityki regionalnej ma obecna ranga i znaczenie kontraktu wojewódzkiego. Dotyczy to zarówno wymiaru finansowego (brak znaczącego zwiększenia środków na ten instrument), jak i zadaniowego. Ostatnie edycje kontraktu dofinansowywały głównie „inwestycje wieloletnie”, co w praktyce oznacza być tzw. inwestycje centralne.

Aktualnie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego trwają zaawansowane prace nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, której jednym z narzędzi ma być także „nowy” kontrakt wojewódzki, stając się na powrót istotny, być może „odnowiony” element w realizacji polityki regionalnej państwa⁴.

Ramy prawne oraz procedury realizacji kontraktu wojewódzkiego

Kontrakt wojewódzki wprowadzony został w roku 2000 wraz z uchwaleniem ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Ustawa ta określiła podstawowe cele i kierunki działań zmierzających do rozwoju województw oraz uregulowała zasady i formy współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów i organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym⁵. W tej drugiej kwestii przepisy ustawy zakładały partnerski charakter relacji pomiędzy rządem a samorządami województw odpowiedzialnymi za kreowanie i realizację polityki rozwoju na swoim terenie i pełniącymi w związku z tym szczególną rolę w projektowanym systemie. Najistotniejszą formą tej współpracy, a zarazem

³ Program Wsparcia na lata 2001-2002 był wprowadzony Rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 grudnia 2000 r. Na podstawie Programu Wsparcia i ustawy o samorządzie województwa został opracowany Program Wojewódzki Województwa Lubelskiego 2001-2002, określający priorytety i kierunki działań województwa służące realizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego w celu uzyskania pomocy finansowej w ramach kontraktu wojewódzkiego.

⁴ *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 5-9.

⁵ Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

podstawowym narzędziem wsparcia podejmowanych przez województwa działań rozwojowych, stał się kontrakt wojewódzki. Jest to instrument, który przybrał formę umowy o dofinansowanie programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawierany przez strony na warunkach określonych w uchwale przez Radę Ministrów (zgodnie z art. 5. ust. 1. ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – DzU nr 227, poz. 1658 i z 2007 r. nr 140, poz. 984). Zawiera następujące główne elementy:

- zasady udzielania, przekazywania i rozliczania dotacji rozwojowej – środków na realizację regionalnych programów operacyjnych,
- zobowiązania finansowe strony rządowej oraz strony samorządowej,
- postanowienia w zakresie nadzoru Ministra Rozwoju Regionalnego nad prawidłowością wykorzystania środków przez samorząd,
- postanowienia dotyczące zadań Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie koordynacji regionalnych programów operacyjnych.

Kontrakt wojewódzki określił konkretny wymiar wsparcia rządu dla danego regionu na realizację projektów wpisujących się bezpośrednio w strategię jego rozwoju. Precyzował wykaz działań, na które udzielno wsparcia, jego wysokość oraz źródła finansowania – także po stronie innych podmiotów samorządowych i prywatnych.

Podstawy zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich określały następujące akty prawne:

w latach 2001-2004:

- ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550 z późn. zm.),
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu wsparcia (DzU z 2001 r., nr 39, poz. 460 z późn. zm.),
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na rok 2004 (DzU z 2004 r., nr 56, poz. 562 z późn. zm.),

w latach 2005-2006:

- ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU z 2004 r., nr 116, poz. 1205 i 1206),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 lutego 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych (DzU z 2005 r., nr 37, poz. 329),

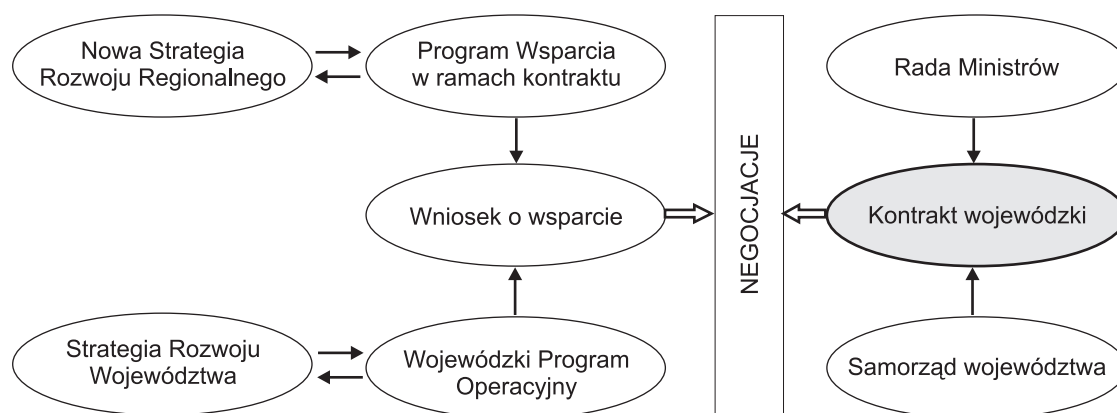
w latach 2007-2008:

- ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU z 2004 r., nr 116, poz. 1205 i 1206),
- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 21 maja 2007 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 lutego 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych (DzU z 2007 r., nr 99, poz. 672).

W kontrakcie wojewódzkim, na wzór klasycznej umowy cywilno-prawnej, szczegółowo określony jest przedmiot umowy, a także prawa i obowiązki każdej ze stron. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego zobowiązuje strony kontraktu do określenia zasad, trybu i warunków realizacji zadań wynikających z programu wojewódzkiego, które w trakcie negocjacji uzyskały wsparcie rządu, a w szczególności okres obowiązywania kontraktu, zadania objęte kontraktem, tryb i harmonogram wykonywania zadań, a także zasady nadzoru nad ich wykonywaniem, podmioty uprawnione do uzyskania wsparcia, łączne nakłady na wykonywanie zadań objętych kontraktem oraz zakres, sposób i źródła ich finansowania, sposób i termin rozliczeń finansowych, zakres i tryb sprawozdawczości, zasady oceny i kontroli wykonania zadań.

Cztery edycje kontraktu

W latach 2001-2008 kontrakty podpisywano czterokrotnie. Pierwszy obejmował lata 2001-2003 i stanowił w tym czasie nowatorski oraz najważniejszy instrument rozwoju regionalnego. Jego podpisanie poprzedziło szereg działań przygotowawczych, przede wszystkim w zakresie opracowania odpowiednich, wymaganych ustawą dokumentów programowych. Były to po stronie rządowej: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR) oraz Program Wsparcia (PW). Oba dokumenty przyjęto w grudniu 2000 r. NSRR określała cele, instrumenty i sposób wdrażania polityki rozwoju regionalnego w latach 2001-2006, natomiast trzyletni Program Wsparcia regulował zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich, stanowiąc niejako uszczegółowienie założeń strategii. Z kolei samorządy województw uchwałyły swoje pierwsze strategie rozwoju zawierające długookresowe cele i priorytety ich własnej polityki rozwoju oraz opracowywały konkretne programy wojewódzkie, odpowiednio precyzujące zapisy tychże strategii w kontekście dostępnych środków, wspieranych dziedzin oraz okresu obowiązywania⁶.



Rys. 1. System generowania kontraktu wojewódzkiego.

Źródło: Opracowanie własne, 2009 r.

Z początkiem 2001 r. województwa były gotowe do sformułowania kluczowego dokumentu – wniosku o wsparcie realizacji wybranych przez siebie działań. Działania te musiały odpowiadać celom zapisanym w strategii i programie wojewódzkim danego regionu oraz mieścić się w ramach wyznaczonych przez Program Wsparcia. Po kilkumiesięcznych negocjacjach i doświadczeniach w połowie 2001 r. zawarto pierwsze kontrakty wojewódzkie. Były to stosunkowo obszerne dokumenty, liczące nawet do 300 stron, o rozbudowanej strukturze⁷. Obok określenia zobowiązań stron, zwłaszcza finansowych, obejmowały szereg załączników definiujących i opisujących cele, które miały być realizowane poprzez kontrakt oraz prowadzące do osiągnięcia przyjętych celów oraz priorytetów. Materiał

⁶ Przyjmowane w kolejnych edycjach cele i zadania kontraktu wojewódzkiego były zgodne i skorelowane z przyjętymi w województwie dokumentami strategicznymi. Pierwsza strategia – Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego, przyjęta Uchwałą Nr XXII/265/2000 Sejmiku Województwa Lubelskiego 14 lipca 2000 r. (dokument obowiązuje do końca 2005 r.), *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020*, s. 41-50, t. II *Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania* (Uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego nr XXXVI/530/05 z 4 lipca 2005 r.), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*, s. 89-99. Dokument przyjęty umową z 2 października 2007 r. pomiędzy Zarządem Województwa Lubelskiego a Komisją Europejską.

⁷ Pierwszy Kontrakt Wojewódzki został zatwierdzony przez Sejmik Województwa Lubelskiego uchwałą nr XXXIII/382/01 z 29 czerwca 2001 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu Wojewódzkiego na lata 2001-2002.

zawierał także diagnozę stanu danego województwa, przyjęte wskaźniki monitorowania i ich charakterystykę, szczegółowe tabele finansowe oraz procedury realizacji zadań. Kontrakty początkowo podpisano na lata 2001-2002, jednak już na początku 2002 r. na wniosek strony rządowej podjęto renegotiację przyjętych postanowień. Z powodu pogarszającej się sytuacji finansowej budżetu państwa okres realizacji kontraktów wydłużono do trzech lat, zasadniczo w ramach limitów przyjętych dla okresu dwuletniego. W rezultacie pierwszy okres kontraktowania obejmował lata 2001-2003. Kontrakty I edycji miały na celu wykreowanie nowych impulsów oraz sposobów uprawiania polityki rozwoju regionalnego, zwiększenie poziomu koncentracji środków na rozwój regionów oraz kontynuację procesu decentralizacji państwa, wzmocnienie pozycji regionów. Finansowanie kontraktów opierało się na montażu środków pochodzących z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST), funduszy celowych oraz kapitału prywatnego. Takie rozwiązanie umożliwiało realizowanie przedsięwzięć, które nie miałyby szans na wykonanie przez pojedynczego wnioskodawcę. Bardzo ważną funkcją pierwszych kontraktów było także przygotowanie administracji do standardów działania obowiązujących w UE. Konstrukcja kontraktu oraz zasady jego wdrażania oparte zostały w pewnej mierze na procedurach obowiązujących przy implementacji programów rozwoju regionalnego współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. Jako swoiste „narzędzie treningowe” miały „przyzwyczaić” samorządy wszystkich szczebli oraz inne instytucje do stosowanych zasad i wyposażać je w umiejętności niezbędne dla skutecznej absorpcji środków unijnych.

Wraz z przystąpieniem Polski do UE i uruchomieniem środków strukturalnych rola kontraktów uległa znacznemu ograniczeniu. Podstawowym programem o charakterze regionalnym w latach 2004-2006 był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁸, w którego finansowaniu zasadniczy udział miały już fundusze strukturalne. Kontrakty zachowano przede wszystkim jako instrument wsparcia środkami budżetu państwa tych dziedzin, które nie zostały objęte interwencją unijną w ramach ZPORR, jednak finansowy wymiar tej pomocy gwałtownie się zmniejszył i systematycznie malał w każdym kolejnym roku funkcjonowania kontraktów.

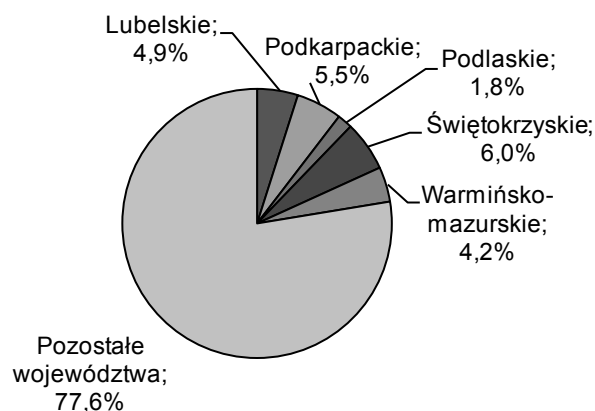
W okresie 2004-2006 zawarto kolejne kontrakty wojewódzkie. Kontrakty II edycji miały charakter jednoroczny (rok 2004) i zostały przygotowane z uwzględnieniem nowego, również rocznego Programu Wsparcia, natomiast III edycji – dwuletnie (lata 2005-2006). Te ostatnie podpisano już na podstawie nowej ustawy – o Narodowym Planie Rozwoju, która zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Najistotniejszą zmianą wprowadzoną na mocy ustawy była rezygnacja z narzucania – poprzez Program Wsparcia – konkretnych działań (obszarów interwencji), na które mogą zostać przeznaczone środki ujęte w kontraktach.

W latach 2001-2005 kontrakty wojewódzkie stanowiły najważniejszą formę wsparcia krajowego. Na dofinansowanie zadań ujętych w kontraktach budżet państwa przeznaczył w tym czasie ogółem 4,8 mld zł, z czego wykorzystano 4,3 (tj. 89,9%). Przykładowo, samorządom 5 województw Polski Wschodniej umożliwiono dostęp do ponad 1 mld zł, z czego wykorzystano 0,96 mld zł (92,4%)⁹.

Większość zadań realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich obejmowała rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, ochrony środowiska oraz społecznej. Dofinansowanie zadań kontraktów wojewódzkich 5 województw Polski Wschodniej na tle kraju przedstawia rys. 2.

⁸ ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. (DzU nr 166, poz. 1745).

⁹ *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 45.



Rys. 2. Dofinansowanie środkami z budżetu państwa zadań realizowanych w ramach kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2005 (wykorzystanie).

Źródło: *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*,
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 45.

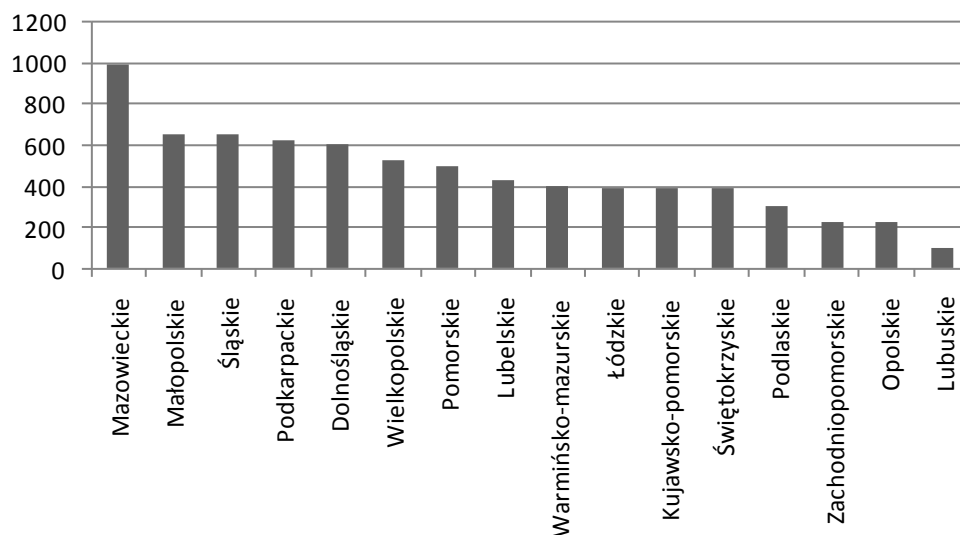
Wielkość środków wydatkowanych na realizację kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2006 przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Środki wydatkowane w ramach poszczególnych edycji kontraktów (w mln zł).

	2001-2003	2004	2005-2006	Razem	Udział poszczególnych województw (2001-2006)
POLSKA	5 746,73	1 376,96	1 406,28	8 529,97	100%
Dolnośląskie	397,33	86,13	111,33	594,79	6,97%
Kujawsko-pomorskie	264,48	47,48	66,78	376,75	4,44%
Lubelskie	299,57	70,80	54,44	424,80	4,98%
Lubuskie	39,30	33,92	29,09	102,30	1,20%
Łódzkie	241,45	59,87	82,88	384,20	4,50%
Małopolskie	464,19	110,34	87,97	662,50	7,77%
Mazowieckie	1 528,16	333,64	336,50	2 198,30	25,77%
Opolskie	120,04	46,04	51,89	217,97	2,56%
Podkarpackie	429,67	111,10	79,97	620,75	7,28%
Podlaskie	189,02	56,23	38,82	284,07	3,33%
Pomorskie	318,22	90,95	89,51	498,68	5,85%
Śląskie	431,22	103,35	121,66	656,23	7,69%
Świętokrzyskie	284,41	47,14	41,97	373,52	4,38%
Warmińsko-mazurskie	243,01	73,13	74,41	390,56	4,58%
Wielkopolskie	385,73	65,58	71,76	523,07	6,13%
Zachodniopomorskie	110,92	41,27	67,30	219,49	2,57%

Źródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 87.

Wydatki zrealizowane w latach 2001-2006 przedstawia rys. 3.



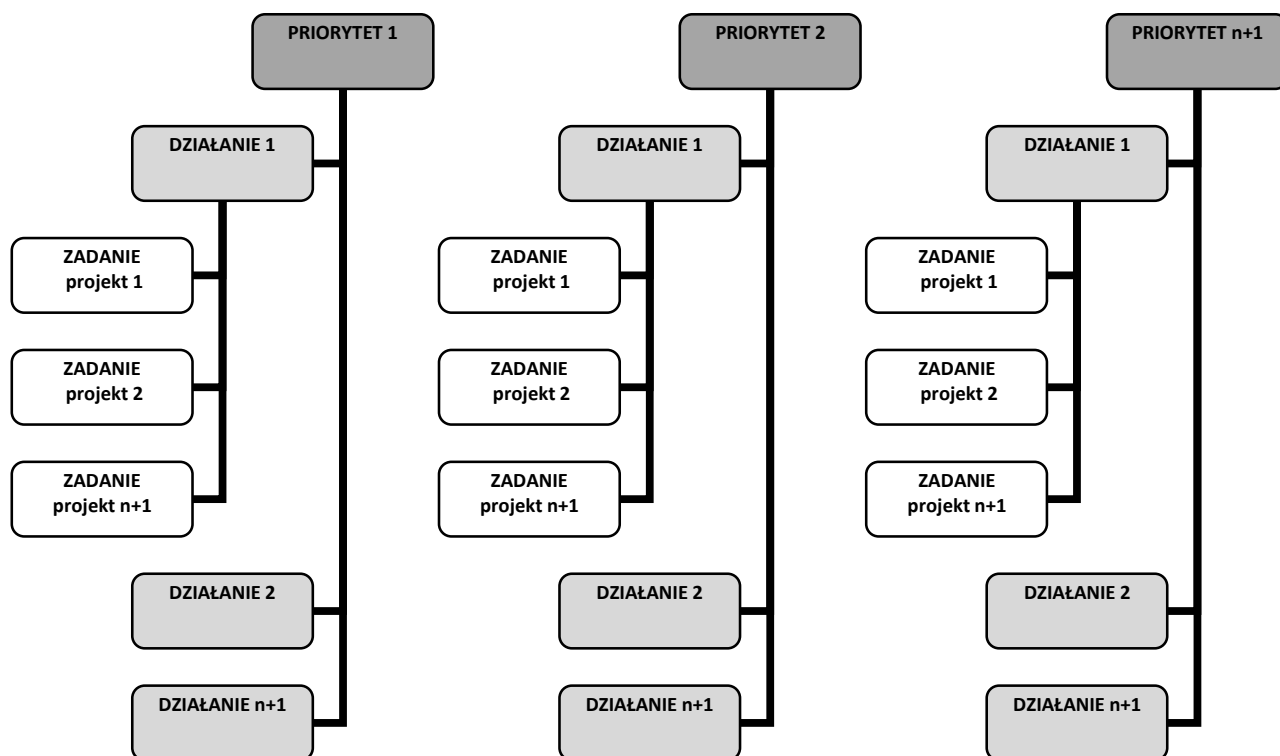
Rys. 3. Wydatki zrealizowane w ramach kontraktów w okresie 2001-2006 (w mln zł).

Źródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej, op.cit.*, s. 88.

W roku 2008 zakończyła się czwarta edycja kontraktu realizowana w latach 2007-2008. Działania te pochodziły już bezpośrednio z uchwalonych w województwach regionalnych programów operacyjnych. Warto zwrócić uwagę na kształt samego dokumentu – ostatnie kontrakty liczyły 10-15 stron i regulowały jedynie zobowiązania finansowe stron oraz podstawowe zasady realizacji projektów, a kwestiach szczegółowych odsyłały do programów wojewódzkich (diagnoza stanu, wskaźniki), a także odpowiednich ustaw i rozporządzeń (raportowanie, rozliczanie, kontrola).

Kontrakty wojewódzkie, jako instrumenty służące realizacji konkretnych celów rozwojowych poszczególnych regionów, skonstruowane zostały w oparciu o 3 poziomy programowania. Jako **priorytety** wyróżniono główne cele danego kontraktu i zarazem najważniejsze kierunki wydatkowania środków. Priorytet identyfikował stosunkowo obszerną dziedzinę, która obejmowana była interwencją. Uszczegółowienie priorytetu stanowiło **działanie**. Najczęściej priorytety składały się z kilku działań wskazujących już konkretne wspierane obszary. Działania to inaczej grupy przedsięwzięć określonego typu, grupy poszczególnych **zadań (projektów)**, których realizacja składała się na osiągnięcie celu precyzowanego przez działanie, a wyznaczonego przez priorytet. Należy zauważyć, iż poziomem podstawowym w procesie negocjacji kontraktów był poziom działania. Obowiązek wyszczególnienia przede wszystkim działań był wspólną cechą kontraktów wszystkich 4 edycji. Już w latach 2001-2003 dopuszczono, choć jeszcze w ograniczonym zakresie, możliwość wyboru części zadań dopiero po podpisaniu samego dokumentu. Począwszy od II edycji takie rozwiązanie stało się podstawowym założeniem uzgodnień. Projekty nie stanowiły przedmiotu negocjacji, a zobowiązania stron określone były jedynie do poziomu działań. Ponadto od 2005 r., w związku z rezygnacją z określania przeznaczenia środków z budżetu państwa w formie Programu Wsparcia działania nie były agregowane w priorytety¹⁰.

¹⁰ *Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Małopolskiego na lata 2005-2006. Raport*, Kraków 2007, s. 7-9.



Rys. 4. Przykładowy układ celów w kontrakcie wojewódzkim.

Źródło: Opracowanie własne, 2009 r.

Projekty wybrane w ramach kontraktu odpowiadały celom działań, w ramach których były realizowane. Realizacja celów działań znajdowała odzwierciedlenie w realizacji zakresów rzeczowych poszczególnych projektów.

Kontrakt wojewódzki jako instrument wsparcia rozwoju regionu lubelskiego w latach 2001-2008

W ramach 4 edycji kontraktu w latach 2001-2008 woj. lubelskie otrzymało łącznie 459,3 mln zł z przeznaczeniem na zadania własne i inwestycje jednostek samorządu terytorialnego. Wielkość alokacji dofinansowania oraz stopień jego wykorzystania ogółem, a także w ramach poszczególnych edycji przedstawiono w tab. 2.

Tab. 2. Wykorzystanie środków dostępnych w ramach poszczególnych edycji kontraktu wojewódzkiego dla woj. lubelskiego w latach 2001-2008.

Edycje kontraktu	Wyszczególnienie poziomu dofinansowania	Dotacja z budżetu państwa w ramach kontraktu	Środki własne (JST)	Inne źródła wsparcia (np. MENiS, UKFiS, PHARE 2000)
Edycja I 2001-2003	Planowany (w mln zł)	171,3	131,3	6,2
	Wykorzystany (w mln zł)	164,9	140,4	6,8
	Stopień wykorzystania (%)	96,26	106,95	110,49
Edycja II 2004	Planowany (w mln zł)	56,7	31,1	-
	Wykorzystany (w mln zł)	56,1	30,1	-
	Stopień wykorzystania (%)	99,09	96,72	-

Edycja III 2005-2006	Planowany (w mln zł)	68,3	31	-
	Wykorzystany (w mln zł)	64,8	32,5	-
	Stopień wykorzystania (%)	94,83	104,64	-
Edycja IV 2007-2008	Planowany (w mln zł)	163	65,5	-
	Wykorzystany (w mln zł)	137,5	53,5	-
	Stopień wykorzystania (%)	84,4	81,7	-
Razem 2001-2008	Planowany (w mln zł)	459,3	258,9	6,2
	Wykorzystany (w mln zł)	423,3	256,5	6,8
	Stopień wykorzystania (%)	92,16	99,07	110,49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (DSiRR UMWL), 2009 r.

W ramach zrealizowanych wydatków w latach 2001-2008 udzielono wsparcia dla 799 zadań inwestycyjnych oraz przedsięwzięć gospodarczych. W realizacji tych projektów uczestniczyły 542 podmioty¹¹.

Tab. 3. Liczba projektów w podziale na edycje kontraktu wojewódzkiego i obszary wsparcia.

Obszar wsparcia	Liczba dofinansowanych projektów w poszczególnych edycjach kontraktu					Wartość projektów (w mln zł)	Średnia wartość zadania (w tys. zł)	Liczba dofinansowanych podmiotów
	2001-2003	2004	2005-2006	2007-2008	Suma			
Ochrona zdrowia	65	14	6	3	88	237,13	2 695	51
Edukacja	327	38	3	35	403	208,39	517	235
Transport	78	37	5	1	121	145,45	1 202	94
Ochrona środowiska	11	4	0	0	15	33,1	2 207	15
Pomoc społeczna	3	29	71	0	103	24,1	234	79
Sieć wodno-kanalizacyjna	39	9	0	0	48	15,6	325	46
Infrastruktura promocji regionu	1	0	0	0	1	13,6	13 600	1
Energetyka	3	0	0	0	3	2	667	3
Inicjatywy	0	17	0	0	17	0,2	12	17
Razem	527	148	85	39	799	679,57	21 457,9	542

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

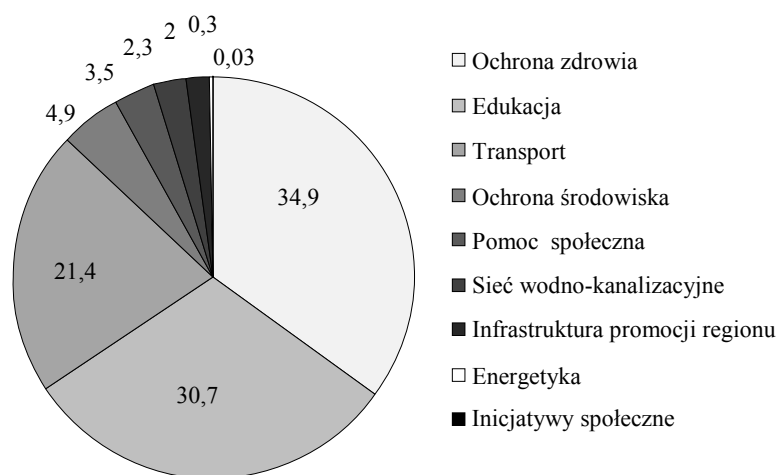
Dominującą grupę wśród dofinansowanych projektów stanowiły zadania w dziedzinie edukacji (403), transportu (121), pomocy społecznej (103) oraz ochrony zdrowia (88). Spośród beneficjentów największą grupę stanowiły gminy oraz jednostki użyteczności publicznej¹².

Główny strumień wsparcia został udzielony na dofinansowanie działań oraz inwestycji związanych z rozbudową szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej, wzmocnienie systemu

¹¹ Były to: samorząd województwa, samorządy gmin, samorządy powiatów, szkoły, wyższe uczelnie, placówki kultury, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i inne podmioty gospodarcze.

¹² *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim*, Instytut Badań i Analiza Olsztyńskiej Szkoły Biznesu w Olsztynie, Lublin 2009, s. 251-252.

edukacji, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw gospodarczych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, komunikacji i transportu, energetyki. Strukturę wydatkowania środków na dofinansowanie zadań w ramach kontraktu przedstawia rys. 5.



Rys. 5. Struktura wydatkowanych środków w ramach kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Kwota wsparcia w ramach I edycji kontraktu wydatkowana była na największą liczbę wniosków, co przełożyło się na niską średnią wartość zadania. W kolejnych edycjach zarówno liczba zadań, jak i liczba beneficjentów, systematycznie malała. Świadczy to o większej koncentracji wydatkowanych środków w ramach kontraktu. Ponadto ponad połowa środków przypadła w udziale inwestycjom o znaczeniu regionalnym (w edycji 2007-2008 wsparcie uzyskiwały wyłącznie te inwestycje).

Największa kwota funduszy – 237 mln zł – wykorzystana została na zadania z zakresu ochrony zdrowia, następnie z zakresu edukacji – ponad 208 mln zł, transportu – ok. 145 mln zł. Pozostałe zadania z zakresu ochrony środowiska, infrastruktury komunalnej, energetyki oraz pomocy społecznej stanowią 11% wszystkich wykorzystanych środków finansowych wydatkowanych w latach 2001-2008. Najwyższą średnią wartością odznaczały się zadania realizowane w zakresie ochrony zdrowia – ponad 2,6 mln zł na zadanie. Nie uwzględniając relatywnie niskich wydatków na inicjatywy społeczne duże, rozdrobnienie środków charakteryzuje zadania z zakresu edukacji i pomocy społecznej.

Udział środków własnych wydatkowanych w ramach wszystkich edycji Kontraktu wyniósł 256,5 mln zł, co stanowiło 37,73% ogółu wykorzystanych środków finansowych w latach 2001-2008. Największym procentem dofinansowania charakteryzowały się przede wszystkim inwestycje o znaczeniu regionalnym.

Środki w ramach kontraktu wojewódzkiego przekazywane były wg dwóch linii – jako efekt konkursu zadań zgłaszanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego oraz jako środki na dokończenie realizacji tzw. inwestycji wieloletnich. W przypadku woj. lubelskiego dotyczyło to budowy Szpitala Powiatowego w Biłgoraju, Szpitala Powiatowego w Łęcznej oraz Szpitala Wojewódzkiego w Chełmie, Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego, Regionalnego Centrum Targowo-Wystawienniczego, lotniska w Niedźwiadzie, rozbudowy lotniska w Świdniku.

Są to zadania o znaczeniu regionalnym, angażujące znaczącą ilość środków, stąd przypisanie ich do konkretnej gminy lub powiatu w sposób istotny zniekształciłoby wyniki analizy, zwłaszcza pod względem przeliczenia na 1 mieszkańca. Dlatego w większości zamieszczonych map nie ujęto kwot skierowanych na

¹³ Wcześniej określanych jako „centralne”.

wsparcie tych inwestycji określonych jako inwestycje o znaczeniu regionalnym. Ponadto, w zestawieniach dotyczących wydatkowania nie ujęto środków pozostających w dyspozycji wojewody lubelskiego (dotyczy to edycji 2001-2003) na ogólną kwotę niemal 40 mln zł. Kwota ta przeznaczona była głównie na dofinansowanie zadań własnych samorządu województwa w zakresie organizowania i dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich oraz dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych JST w zakresie opieki społecznej. W odniesieniu do środków przyznanych dla woj. lubelskiego obejmują one kwoty zapisane w poszczególnych edycjach kontraktu wojewódzkiego oraz tzw. oświadczeniach stron¹⁴ zmieniających zapisy poszczególnych kontraktów w trakcie ich wykonywania.

Tab. 4. Wykorzystanie środków w ramach czterech edycji kontraktu wojewódzkiego dla woj. lubelskiego w latach 2001-2008 wg dziedzin.

Lp.	Dziedziny wsparcia	I edycja 2001-2003		II edycja 2004		III edycja 2005-2006		IV edycja 2007-2008		Razem	
		w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%	w mln zł	%
1.	Edukacja	149,5	49	18,2	21,1	14,49	14,9	26,2	15,1	208,39	30,7
2.	Ochrona zdrowia	50,5	16,5	36,5	42,3	45,23	46,5	104,9	57,3	237,13	34,9
3.	Transport	46	15,1	19,12	22,3	20,53	21,1	59,8	27,6	145,45	21,4
4.	Ochrona środowiska	29	9,5	4,1	4,8	-	-	-	-	33,1	4,9
5.	Pomoc społeczna	1,7	0,6	5,4	6,3	17	17,5	-	-	24,1	3,5
6.	Sieć wodno-kanalizacyjna	13	4,3	2,6	3	-	-	-	-	15,61	2,2
7.	Energetyka	2	0,7	-	-	-	-	-	-	2	0,3
8.	Inicjatywy społeczne	-	-	0,2	0,2	-	-	-	-	0,2	0,03
9.	Infrastruktura promocji regionu	13,6	4,5	-	-	-	-	-	-	13,6	2
Ogółem		305,3	100	86,12	100	97,25	100	190,9	100	679,57	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Tab. 5. Alokacja środków na inwestycje o znaczeniu regionalnym w latach 2001-2008.

Lp.	Nazwa inwestycji o znaczeniu regionalnym	Dofinansowanie w ramach kontraktu wojewódzkiego (w mln zł)
1.	Szpital Wojewódzki w Chełmie	94,2
2.	Budowa Szpitala Powiatowego w Łęcznej	77,2
3.	Budowa Szpitala Powiatowego w Biłgoraju	25,6
4.	Budowa Regionalnego Centrum Targowo-Wystawienniczego	13,6
5.	Budowa Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego	10,5
6.	Budowa lotniska w Niedźwiadzie	3
7.	Rozbudowa lotniska w Świdniku	48
Razem		272,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

¹⁴ Oświadczenie Stron Kontraktu Wojewódzkiego jest dokumentem, na podstawie którego wprowadzane są wszelkie zmiany kontraktu wojewódzkiego. Procedura przyjmowania oświadczenia stron jest taka sama jak procedura przyjmowania kontraktu wojewódzkiego. Definicja „zgodnego oświadczenia stron” zawarta w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju (art. 36.) wskazuje, że dokument ten powstaje w drodze rokowań pomiędzy stroną rządową i samorządową, następnie jest podpisywany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz marszałka województwa po uzyskaniu uprzedniej zgody na tę czynność odpowiednio Rady Ministrów oraz sejmiku województwa.

Przyczyna niepełnego wykorzystania środków udostępnionych w kontrakcie wynikała najczęściej z trudności, których nie można było przewidzieć na etapie programowania, a pojawiły się w trakcie realizacji inwestycji. Dotyczyły one np. braku zapewnienia odpowiednich środków finansowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego lub przedłużających się procedur przetargowych. Sytuacje, w których przyczyna leżała po stronie beneficjenta, należały jednak do rzadkości, a ich liczba rokrocznie malała. Zdarzały się przypadki rezygnacji beneficjentów z realizacji zadań. Beneficjenci często angażowali środki własne w wysokości większej niż minimalny wymagany poziom¹⁵. Wynikało to głównie z zasad funkcjonowania kontraktu oraz potrzeby zakończenia całego zakresu inwestycji w przypadku, gdy kontrakt dofinansowywał jedynie jej etap, lub z niedoszacowania zadania na etapie składania wniosku¹⁶.

Tab. 6. Wykorzystanie środków z kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008 wg powiatów.

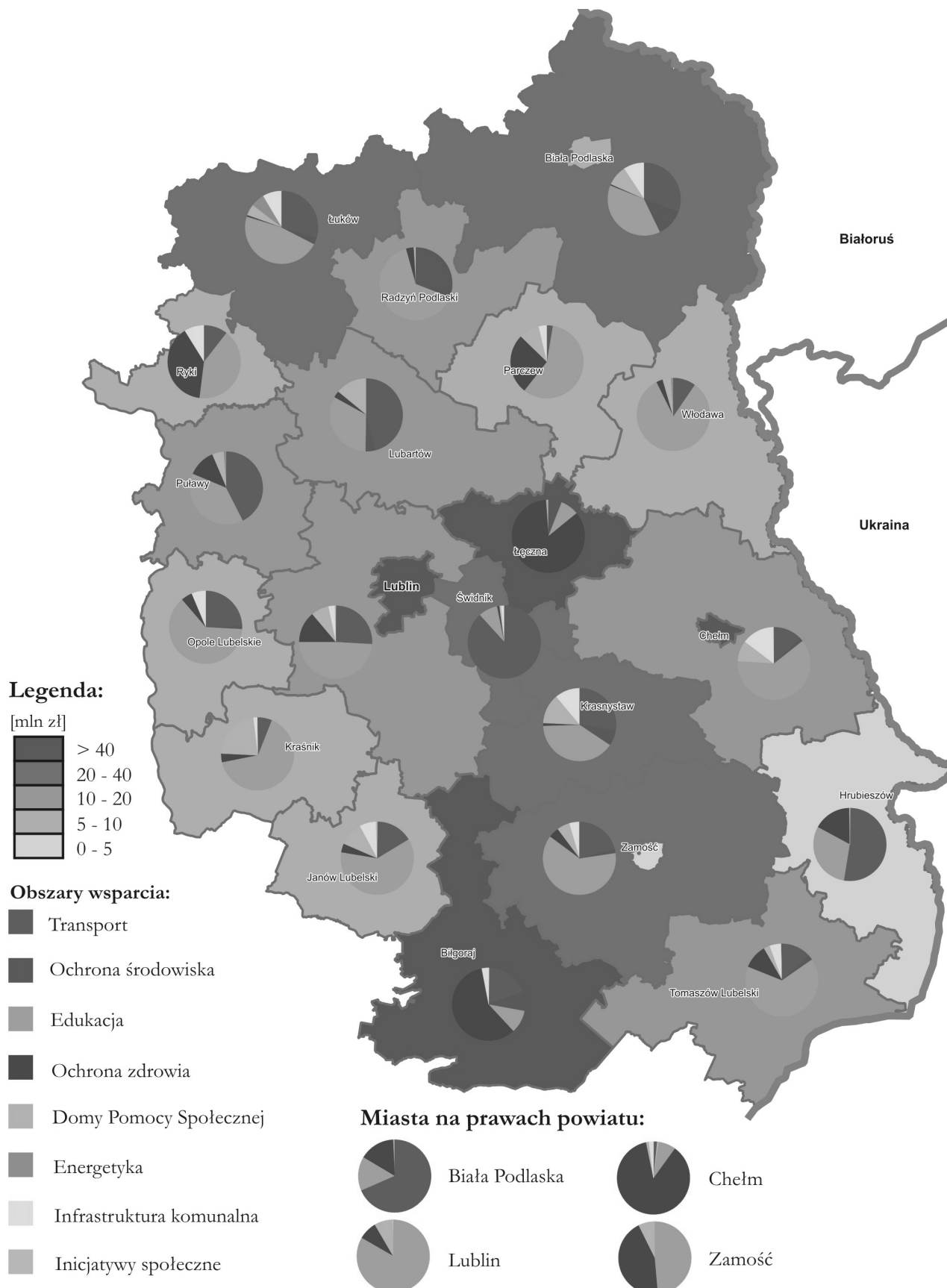
Lp.	Wyszczególnienie	Wielkość dofinansowania (w mln zł)		Wskaźnik wartości dofinansowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca (bez inwestycji o znaczeniu regionalnym) [zł/os]
		Bez inwestycji o znaczeniu regionalnym	Z uwzględnieniem inwestycji o znaczeniu regionalnym	
I	Województwo	298,7	539,6	x
II	powiaty			
1.	Powiat krasnostawski	21,4	21,4	312,4
2.	Powiat łukowski	29,7	29,7	274,9
3.	Powiat bialski	30,3	30,3	267,2
4.	Powiat parczewski	7,6	7,6	210,5
5.	Powiat zamojski	23,1	23,1	210,3
6.	Powiat radzyński	12	12	197
7.	Powiat janowski	9	9	190,4
8.	Powiat biłgorajski	19,5	48,13	187,6
9.	Powiat łęczyński	9,9	77,2	174,1
10.	Powiat chełmski	12,2	12,2	154
11.	Powiat rycki	8,8	8,8	150,3
12.	Powiat włodawski	5,9	5,9	147,2
13.	Powiat opolski	9,1	9,1	145,8
14.	Powiat tomaszowski	11,5	11,5	132,1
15.	Powiat lubelski	16,6	16,6	116,7
16.	Powiat świdnicki	7,9	35,9	108,5
17.	Powiat puławski	12	12	103,1
18.	Powiat lubartowski	9,2	11,6	101,7
19.	Powiat kraśnicki	9,2	9,2	92,7
20.	Powiat bialski (grodzki)	5,1	5,1	87,9
21.	Powiat chełmski (grodzki)	4,2	96,2	62,6
22.	Powiat lubelski (grodzki)	20	42,6	56,9
23.	Powiat hrubieszowski	3,1	3,1	45,8
24.	Powiat zamojski (grodzki)	1,1	1,1	17,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

¹⁵ Projekty realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich, „Fundusze Strukturalne” 2007, nr 5/6, s. 14-16.

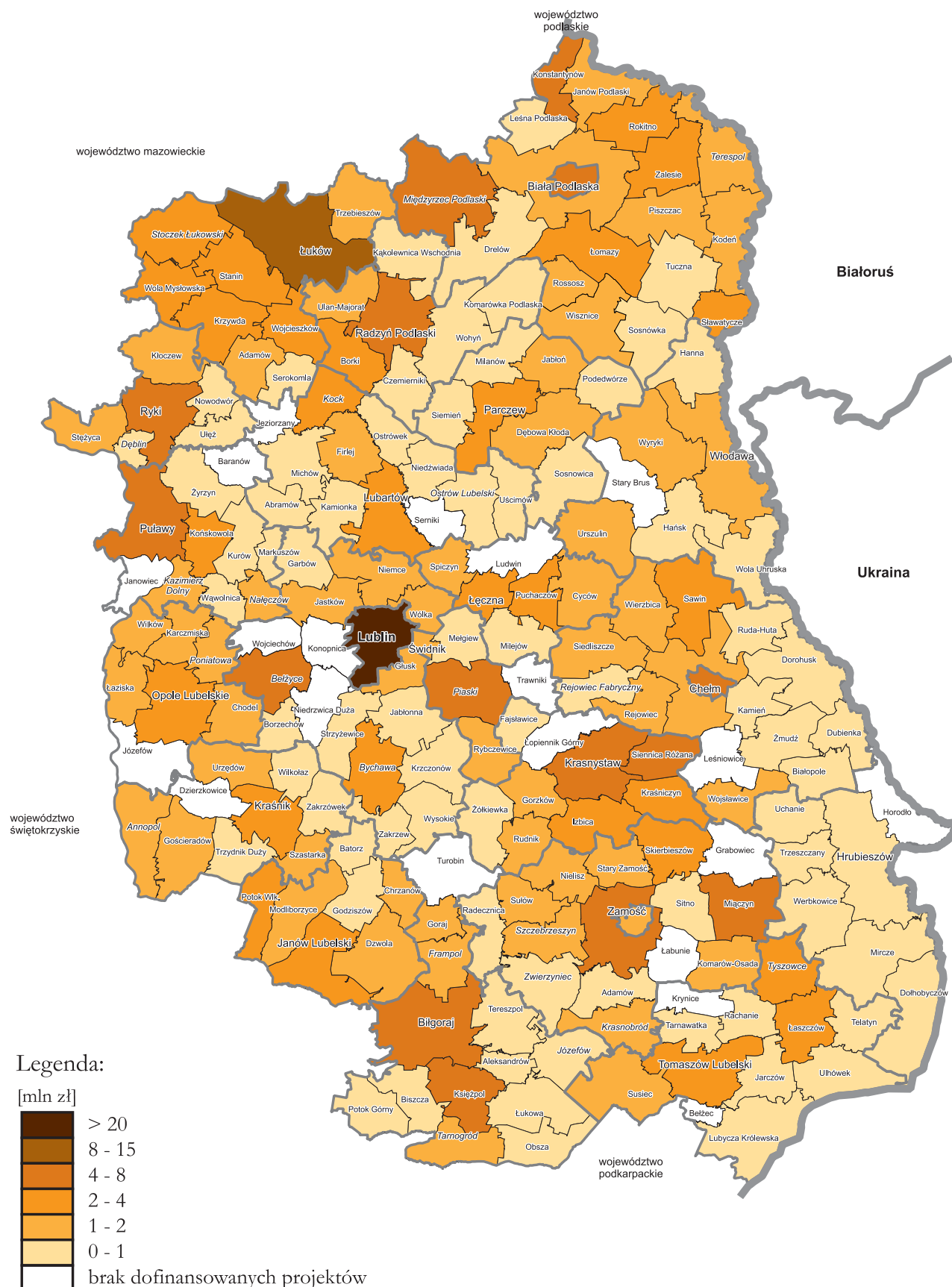
¹⁶ Koszty takiego niedofinansowania ponosi beneficjent dotacji.

Mapa 1. Środki wykorzystane w ramach kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008
(z uwzględnieniem inwestycji o znaczeniu regionalnym).



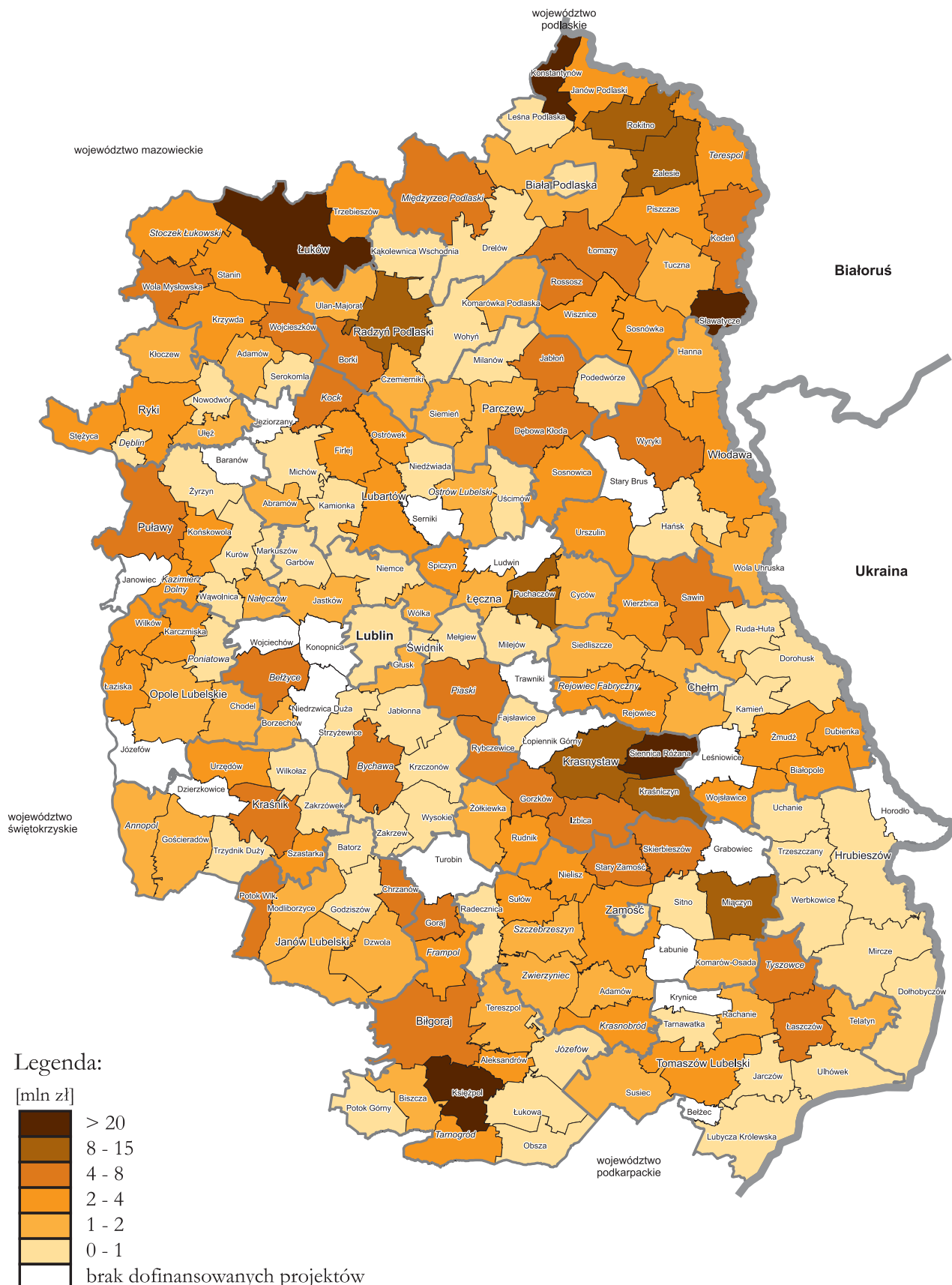
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Mapa 2. Środki wykorzystane w ramach kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008
(bez uwzględnienia inwestycji o znaczeniu regionalnym).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSI RR UMWL, 2009 r.

Mapa 3. Środki wykorzystane w ramach kontraktu wojewódzkiego w latach 2001-2008 na mieszkańca (bez uwzględnienia inwestycji o znaczeniu regionalnym).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Edukacja

Największa liczba projektów zrealizowanych w ramach wszystkich edycji kontraktu obejmowała działania z zakresu edukacji. Ogółem zrealizowano 403 zadania, których wartość wyniosła ponad **208 mln zł**. Zostały one zrealizowane przez 235 beneficjentów. Ponad 36% wydatkowanych funduszy stanowiły środki własne samorządów. Przestrzenne rozmieszczenie finansowego wsparcia inwestycji z zakresu edukacji przedstawiono na mapie 4.

Zrealizowane projekty dotyczyły głównie inwestycji oraz prac budowlanych i modernizacyjnych w szkołach. W ramach tych działań wybudowano lub dokończono inwestycje obejmujące budowę 69 szkół oraz 98 obiektów sportowych. Prace remontowe i modernizacyjne obejmowały przede wszystkim wymianę stolarki okiennej, termomodernizację, wymianę dachów, wymianę instalacji itp. Znaczną część środków przeznaczono na poprawę warunków kształcenia, m.in. poprzez zakup i wymianę wyposażenia pomieszczeń szkolnych. W ramach kontraktu wojewódzkiego 2005-2006 powstał m.in. Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli służący podnoszeniu kwalifikacji zawodowych pracowników oświaty dla całego regionu.

Ważną inwestycją w obszarze edukacji była Budowa Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Lublinie. Na jego realizację wydatkowano środki w ramach trzech edycji Kontraktu: 2001-2003, 2004 i 2005-2006. Z zaplanowanej na ten cel kwoty 44,2 mln zł wykorzystano około 35 mln zł (79,2%). Wkład własny samorządu stanowił 48% wykorzystanych środków.

Transport

Zadania z zakresu infrastruktury transportowej dofinansowano na sumę ponad **145,45 mln zł**. Obejmowały one głównie prace remontowe i modernizacyjne dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Ponadto, dotyczyły budowy i konserwacji obiektów mostowych oraz rozbudowy infrastruktury towarzyszącej. Przebudowanych zostało łącznie około 154 km dróg, 5 skrzyżowań, wyremontowano 2 mosty oraz wybudowano 1.

Z ogólnej liczby 121 projektów najwięcej zrealizowanych zostało w ramach edycji 2001-2003 i 2004 (około 97%). Udział środków własnych przeznaczonych na działania związane z transportem wyniósł około 40%.

W ramach działań transportowych realizowano dwa projekty o znaczeniu regionalnym:

- rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin SA (Świdnik)¹⁷,
- prace przygotowawcze dla inwestycji pn. Międzynarodowy Port Lotniczy Lublin – Niedźwiada.

Na ten cel przeznaczono odpowiednio około 48 mln zł i 10 mln zł. Budżet państwa sfinansował około 69% wydatków w tym zakresie. Środki wykorzystane na działania z zakresu transportu przedstawiono na mapie 5.

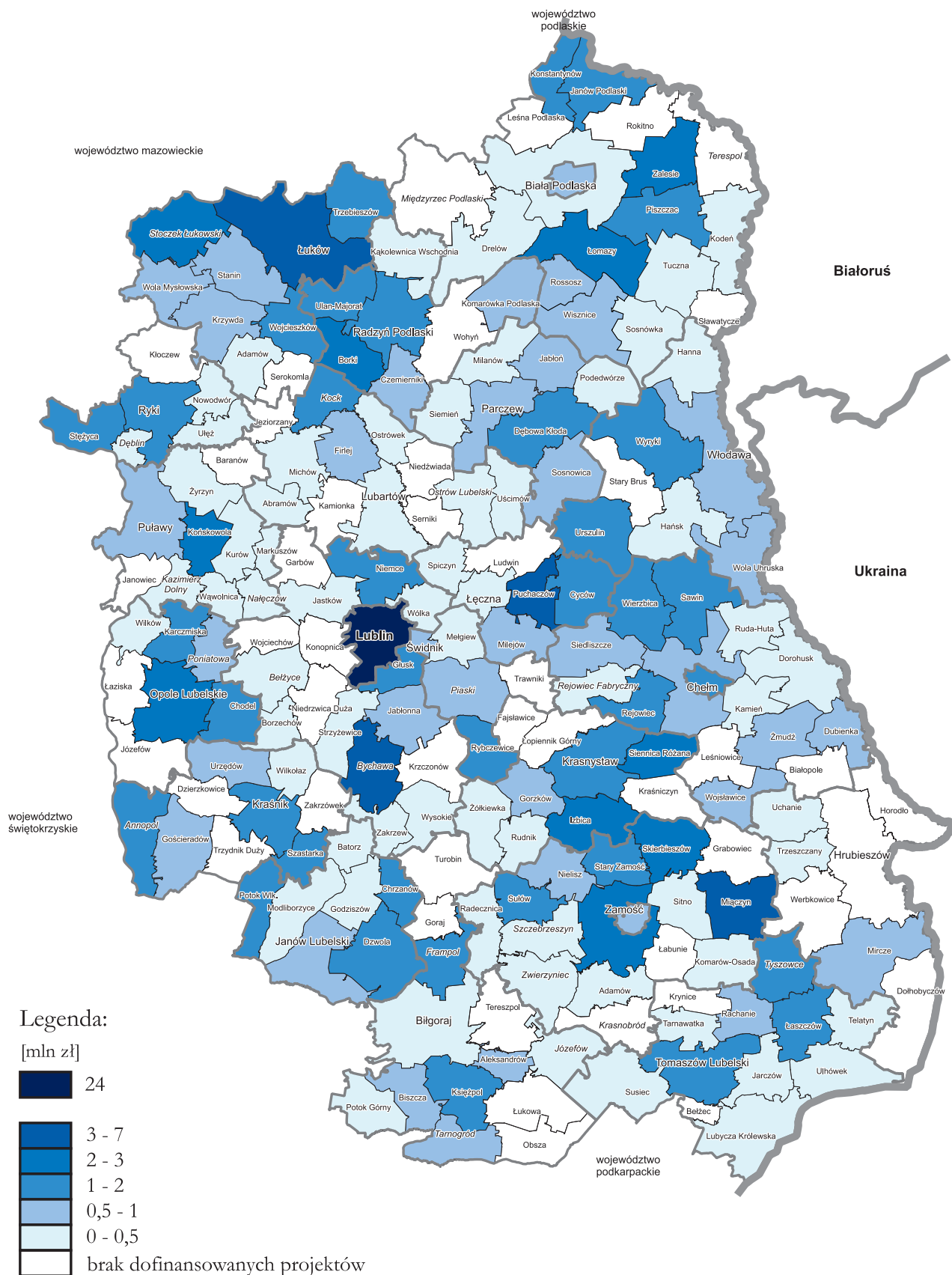
Pomoc społeczna

Działania z zakresu pomocy społecznej podjęte były głównie w ramach edycji 2004 (29 projektów) i 2005-2006 (71 projektów). Ogólna wartość wykorzystanych środków wyniosła **24,1 mln zł**, z których prawie 70% stanowiły środki z budżetu państwa.

W ramach działań z zakresu pomocy społecznej realizowane zadania obejmowały przede wszystkim remonty, modernizację domów pomocy społecznej. Ponadto, wybudowanych zostało 11 nowych obiektów służących organizacji i prowadzeniu działalności pomocy społecznej. Pozostałe projekty dotyczyły zakupu wyposażenia i modernizacji istniejących obiektów. Przestrzenne wykorzystanie środków na wsparcie działań z zakresu pomocy społecznej przedstawia mapa 6.

¹⁷ Finansowanie tego zadania w ramach kontraktu wojewódzkiego poprzedziło jego wprowadzenie na listę projektów kluczowych w ramach Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych (IWIPK), (Zał. nr 5 do RPO WL), www.rpo.lubelskie.pl.

Mapa 4. Środki wykorzystane na działania z zakresu edukacji
(bez uwzględnienia inwestycji o znaczeniu regionalnym).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Ochrona zdrowia

Działania z zakresu ochrony zdrowia objęte zostały wsparciem w kwocie **37 mln zł**, które zostało skierowane do 48 beneficjentów.

Projekty służące poprawie jakości świadczeń medycznych realizowane były głównie w ramach edycji 2001-2003. Wynikiem tych działań był przede wszystkim zakup sprzętu specjalistycznego, w szczególności kardiologicznego i dla ratownictwa medycznego, oraz innych instrumentów medycznych. W kolejnych edycjach kontraktu w większym stopniu uwzględniono potrzeby związane ze zwiększeniem dostępności do usług medycznych. Realizowane zadania dotyczyły przede wszystkim prac budowlanych oraz remontowych w placówkach opieki zdrowotnej.

Działania z zakresu ochrony zdrowia charakteryzują się najwyższym, bo 83-procentowym udziałem dofinansowania budżetu państwa. Poza zadaniami z zakresu poprawy jakości świadczeń medycznych prawie 200 mln zł przeznaczono na realizację inwestycji wieloletnich, tj.:

- budowę Szpitala Wojewódzkiego w Chełmie,
- budowę Szpitala Powiatowego w Biłgoraju,
- budowę Szpitala Powiatowego w Łęcznej.

Celem wsparcia było umożliwienie dokończenia budowy poszczególnych placówek.

Środki wykorzystane na działania z zakresu ochrony zdrowia przedstawia mapa 7.

Ochrona środowiska

Łączna kwota wydatkowanych środków na ochronę środowiska w latach 2001-2008 wyniosła ok. **33 mln zł**. Zadania z zakresu ochrony środowiska wyróżniały się dużą średnią wartością – ponad 2,2 mln zł na zadanie. Z ogólnej liczby 15 projektów 11 zrealizowanych zostało w edycji 2001-2003, a pozostałe 4 – w edycji 2004. Udział środków własnych jednostek samorządu terytorialnego stanowił 58% całkowitych kosztów tych projektów.

W ramach zrealizowanych przedsięwzięć wybudowano 6 obiektów składowania oraz utylizacji odpadów i ścieków, 40 przydomowych oczyszczalni ścieków oraz infrastrukturę towarzyszącą. Ponadto, przeprowadzono prace rekultywacyjne oraz modernizacyjne, dokonano zakupu dwóch pojazdów specjalistycznych, pojemników do segregacji odpadów oraz innych sprzętów, wprowadzono także system segregacji odpadów w gminie Krasnystaw.

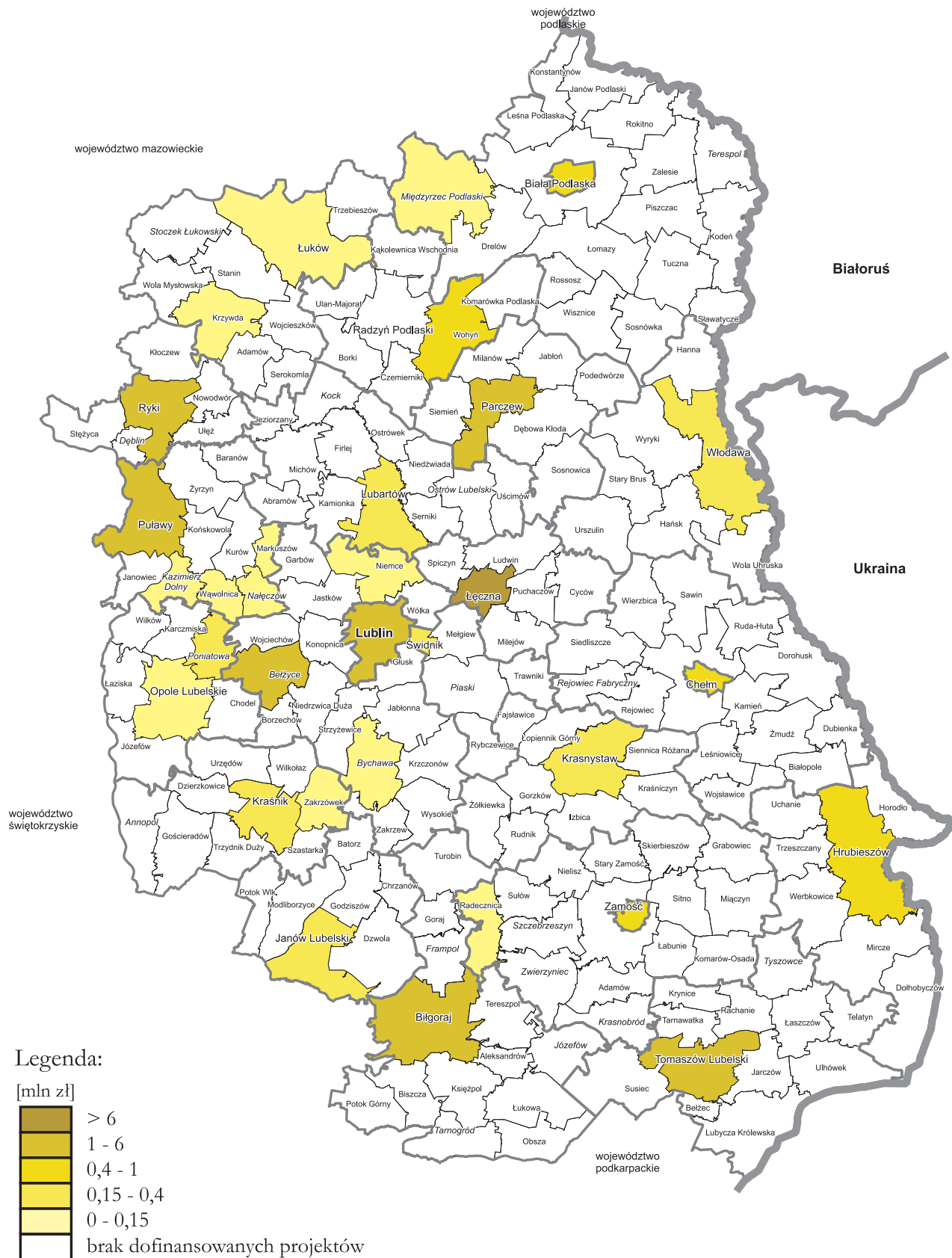
Środki wykorzystane na działania z zakresu ochrony środowiska w układzie przestrzennym przedstawia mapa 8.

Sieć wodno-kanalizacyjna

Działania z zakresu budowy sieci wodno-kanalizacyjnej realizowane były w ramach edycji 2001-2003 oraz 2004. Przeznaczono na ten cel **15,6 mln zł**, z czego 50% środków pochodziło z budżetów samorządów. W ramach inwestycji w tym zakresie wybudowano ponad 23 km sieci kanalizacyjnej oraz ok. 170 km sieci wodociągowej.

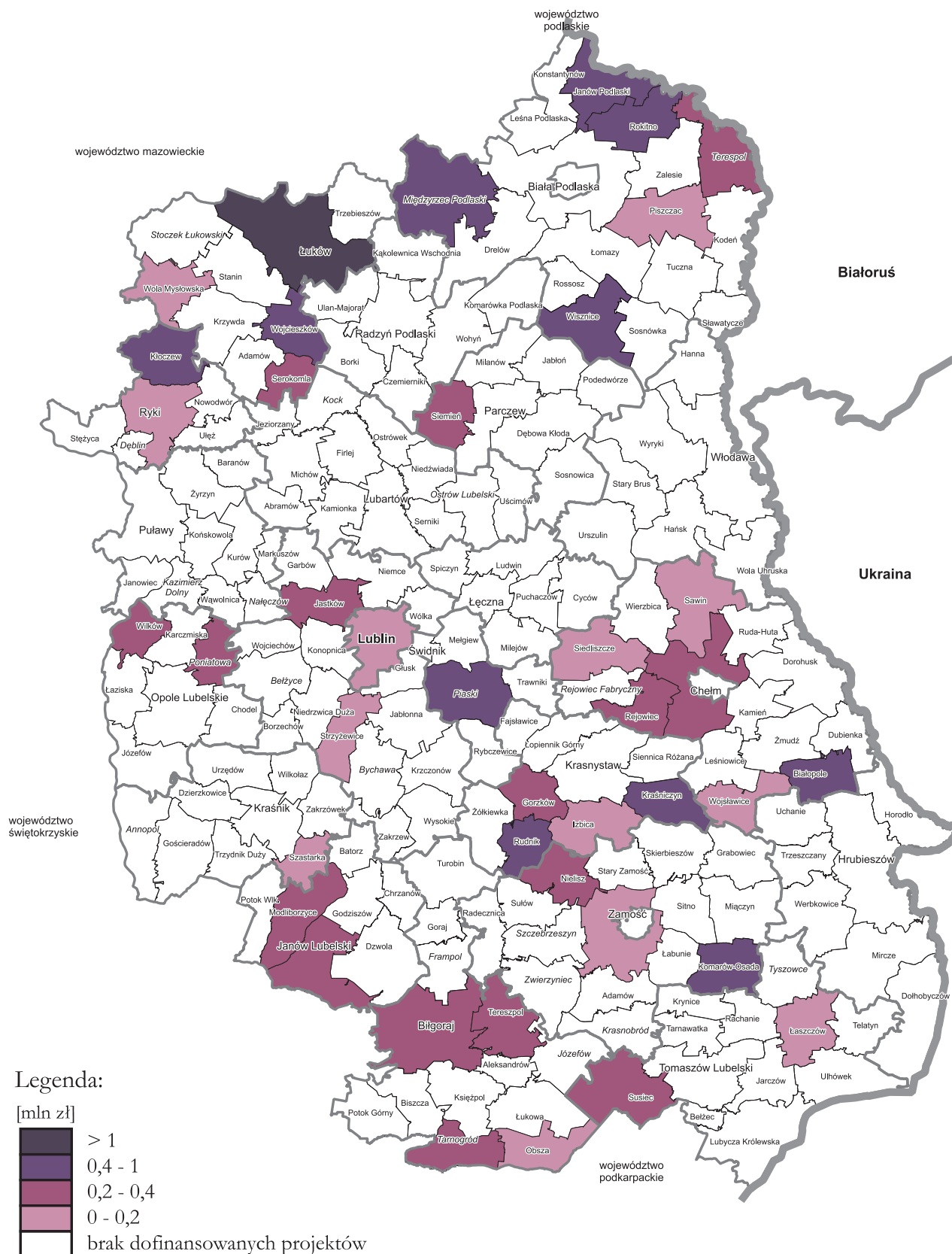
Alokację przestrzenną udzielonej pomocy w tym zakresie przedstawia mapa 9.

Mapa 7. Środki wykorzystane na działania z zakresu ochrony zdrowia (bez uwzględnienia inwestycji o znaczeniu regionalnym).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Mapa 9. Środki wykorzystane na działania z zakresu infrastruktury komunalnej
(bez uwzględnienia inwestycji o znaczeniu regionalnym).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Energetyka

Projekty z zakresu budowy sieci energetycznej realizowane były jedynie w edycji 2001-2003. Wartość projektów wyniosła **2 mln zł**. Wydatki na ten cel były w połowie pokryte przez samorządy i w połowie przez budżet państwa.

Prace obejmowały budowę sieci gazowej (ponad 30 km wraz z 464 przyłączami) oraz energetycznej (ok. 1 km).

Inicjatywy społeczne

Najmniej, bo **214 tys. zł** środków, skierowano na pobudzanie inicjatyw gospodarczych i społecznych. Działania te podjęto jedynie w ramach edycji 2004, a udzielane wsparcie obejmowało 56% wartości projektów w tym zakresie.

Celem projektów było popularyzowanie regionu z wykorzystaniem miejscowych zasobów dziedzictwa kulturowego. Projekty dotyczyły organizacji wystaw i targów, akcji promocyjnych, konferencji, debat i konkursów, wydawania folderów promocyjnych. Ponadto, wsparto projekty szkoleniowe z zakresu promocji, edukacji, zdrowia i ekologii realizowane przez organizacje pozarządowe i społeczne.

Tab. 7. Środki przeznaczone na działania z zakresu inicjatyw społecznych.

Lp.	Wydatki na działania z zakresu inicjatyw społecznych	
	Powiat	Wartość w tys. zł
1.	Powiat janowski	60,5
2.	Powiat lubelski	58,8
3.	Powiat tomaszowski	40,9
4.	Powiat chełmski	39,3
5.	Powiat zamojski	5
6.	Powiat hrubieszowski	4,7
7.	Powiat puławski	4,7
Razem		213,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DSiRR UMWL, 2009 r.

Wpływ projektów kontraktu na rozwój regionu

Środki dostępne dla woj. lubelskiego w ramach kontraktu wojewódzkiego były znacznie mniejsze niż potrzeby regionu, a zatem nie mogły wpłynąć znacząco na jego rozwój społeczno-gospodarczy. Z wielu powodów dokładne określenie tego wpływu jest trudne. W okresie 2001-2008 wystąpiło bowiem jednocześnie wiele czynników, takich jak np. zmienna polityka gospodarcza, częste zmiany w prawie, zmiany ogólnego poziomu zamożności mieszkańców, zwiększenie dostępności do funduszy strukturalnych, które miały wpływ w większym stopniu niż kontrakt na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Szczególnie trudno określić wpływ realizacji zadań kontraktu na wzrost gospodarczy regionu (mierzony np. wskaźnikiem PKB na mieszkańca), rynek pracy (opisany wskaźnikiem liczby osób bezrobotnych) oraz rozwój przedsiębiorczości (określany liczbą podmiotów w układzie PKD, liczbą zatrudnionych w przemyśle oraz strukturą własności). Średnioroczna alokacja w ramach kontraktu wojewódzkiego (nieco ponad 57 mln zł) stanowi około 1% rocznych nakładów inwestycyjnych ponoszonych w województwie.

Większość zadań realizowanych dotychczas w oparciu o poszczególne edycje kontraktu koncentrowała się na dofinansowaniu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, która uzupełniała ewidentne braki w tym zakresie, nie wpływając i nie dynamizując bezpośrednio (tj. w krótkim czasie) rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. W wymiarze szerszym wpływało to jedynie na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

Realizacja kontraktu wojewódzkiego dla woj. lubelskiego w wymiarze, jaki był realizowany, cechowała się wysokim poziomem absorpcji dostępnych środków. Był to m.in. efekt działań poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację kontraktu. Mimo że podstawy prawne kontraktu (ustawa i rozporządzenia wykonawcze) posiadały wiele luk prawnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z samorządami, przygotowało szereg nowelizacji, które korygowały te przepisy, dostosowując je do realiów oraz potrzeb, które pojawiły się na etapie jego wdrażania. Procedura wprowadzania zmian do kontraktu, jako możliwość korygowania jego postanowień, istniała także w ramach Narodowego Planu Rozwoju¹⁸. Na podstawie zgodnego oświadczenia stron (art. 36., ust. 1., pkt. 1.) zmiany mogły być wprowadzone na wniosek samorządu województwa i najczęściej polegały na przesunięciu środków pomiędzy działaniami bądź zadaniami kontraktu w celu ich lepszego i efektywniejszego wykorzystania.

Na podstawie tych zapisów do kontraktu wojewódzkiego dla woj. lubelskiego wprowadzono szereg zmian, w tym m.in.:

- zmiany zakresów rzeczowych zadań, co wynikało najczęściej z konieczności uwzględnienia okoliczności nieprzewidzianych wcześniej przez JST,
- przesunięcie środków w związku z nowymi, pilnymi potrzebami województwa,
- zmiany zakresów rzeczowych i finansowych wynikających z trudności finansowych beneficjentów,
- przesunięcie środków pochodzących z rezygnacji na inne zadania, ograniczenia zakresów finansowania zadań i uzyskania oszczędności przetargowych (dzięki temu uniknięto zwrotu środków do budżetu państwa).

Realizację kontraktu wojewódzkiego w woj. lubelskim w latach 2001-2008 należy ocenić pozytywnie przede wszystkim w wymiarze wdrażania nowego typu instrumentu w realizacji polityki regionalnej i lokalnej. Osiągnięto w stopniu zadawalającym poziom realizacji efektów rzeczowych zapisanych w kontrakcie oraz wykorzystania udostępnionych przez budżet środków finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego efektywnie włączyły się w realizację kontraktu i zaangażowały znaczące środki własne. W trakcie realizowania zadań JST wniosły dodatkowe środki (nieuwzględnione w kontrakcie), co zwiększyło znacząco całościowy jego efekt.

Podsumowanie i wnioski

Doświadczenie związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem w latach 2001-2008 instrumentu, jakim był kontrakt wojewódzki, ma trzy wymiary:

- **pierwszy** – jako instrument stymulowania rozwoju o nowatorskim charakterze. Podstawą jego funkcjonowania i oddziaływania było partnerstwo celów ustalone pomiędzy stronami kontraktu, tj. rządem, samorządem i beneficjentami. Pojawiająca się sprzeczność interesów, różnice w poglądach i podejściu do rozwiązywania konkretnych spraw były wyjaśniane i ustalane na etapie negocjacji. Natomiast w procesie wdrażania i realizacji kontraktu strony miały wspólny cel, tj. najefektywniejsze wydatkowanie przyznaných środków publicznych oraz zrealizowanie uzgodnionych zadań,
- **drugi** – jako prefunduszowa baza doświadczalna umożliwiająca praktyczne zrozumienie idei „zdobywania” funduszy na własny rozwój w drodze konkursów poprzez wyłonienie w tym trybie najlepszych projektów. Przyjęta formuła realizacji celu miała także za zadanie przygotowanie men-

¹⁸ Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z 20 kwietnia 2004 r. (DzU nr 116, poz. 1205 i 1206).

talne, merytoryczne i praktyczne struktur administracyjnych do absorpcji dużych alokacji z funduszy strukturalnych oraz przestrzegania obowiązujących, rygorystycznych reguł w procesie zarządzania projektami. Kontrakt był swoistym etapem przejściowym do wprowadzenia dużych środków unijnych po wejściu Polski do UE. Program Wsparcia w ramach kontraktu wprowadził jedną z podstawowych reguł unijnych, tj. zasadę dodatkowości, a więc konieczności przeznaczania na realizację projektów także środków własnych jednostki aplikującej. Rozwiązanie w postaci konieczności przeznaczenia minimum 50% środków własnych powodowało, iż beneficjenci skłaniania byli do aktywnego poszukiwania źródeł finansowania wkładu własnego,

- **trzeci** – jako niezbyt udany mechanizm finansowania zadań. Wysokość kwot przeznaczonych na kontrakty wojewódzkie określała co roku ustawa budżetowa. Faktycznie przyznawane środki obejmowały wyłącznie dany rok budżetowy, stąd też w perspektywie jednego roku musiały być planowane zadania rzeczowe do wykonania, pomimo tego, że kontrakty zawierano na różne okresy: 2-3 letnie. Niepewność co do wielkości środków, które będą przeznaczane na kontrakty w latach następnych, ograniczała i pozbawiała beneficjentów możliwości planowania projektów długookresowych o szerszym znaczeniu regionalnym. Jednoroczny cykl rozliczania kontraktów, szczególnie w kontekście późnych terminów zawierania kontraktów, długotrwałe procedury negocjacyjne i zablokowanie możliwości zmiany kontraktu z końcem października danego roku powodował, że beneficjenci zmuszeni byli wykorzystywać instytucję tzw. środków niewygasających z budżetu państwa z upływem roku budżetowego.

Do innych ważnych doświadczeń i wniosków wynikających z realizacji kontraktów wojewódzkich w latach 2001-2008 należy zaliczyć następujące kwestie:

- zawieranie kontraktów na przestrzeni ich funkcjonowania umożliwiało samorządowi województwa samodzielność decydowania o rozdysponowaniu otrzymanej dotacji poprzez wybór poszczególnych zadań w regionie, jednocześnie aktywizowało kreowanie i prowadzenie własnej polityki regionalnej,
- prostotę i elastyczność we wdrażaniu kontraktu, co umożliwiało samorządowi samodzielne decydowanie m.in. o kształcie wniosku aplikacyjnego, formie i terminach konkursów, treści i wielkości wskaźników rezultatu,
- sprawność przepływów finansowych umożliwiającą zrealizowanie dużej liczby inwestycji o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, mających dla społeczności lokalnych znaczenie nie tylko materialne,
- najbardziej konfliktogenną kwestią był algorytm podziału środków przeznaczonych na kontrakty w połączeniu z restrykcjami prawnymi ich wykorzystania¹⁹. Istotnym problemem były również ramy czasowe związane z rozliczaniem otrzymywanej dotacji w ramach roku budżetowego.

Kontrakty wojewódzkie w obecnych ramach prawnych oraz systemie ich funkcjonowania, jako instrument wspierania samorządów regionalnych środkami budżetu państwa na realizację projektów wpisujących się w programy wojewódzkie na zasadach zatwierdzanych na poziomie województw, **nie powinny mieć kontynuacji** w perspektywie 2009 plus. Instrument ten powinien być zastąpiony **nową generacją „przymierza dla rozwoju”**, uwzględniającego doświadczenia wynikające z wdrażania przez województwa przede wszystkim z Regionalnych Programów Operacyjnych oraz zbudowania nowego typu algorytmu dotacji oraz zasad łączenia środków rządowych, wspólnotowych i regionalnych.

¹⁹ Konstrukcja algorytmu oparta została na trzech komponentach: liczbie ludności (80%), poziomie bezrobocia (10%) i PKB (10%).

Literatura

- Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim*, Instytut Badań i Analiza Olsztyńskiej Szkoły Biznesu w Olsztynie, Lublin 2009.
- Bruksela zaakceptowała polskie stanowisko negocjacyjne dotyczące polityki regionalnej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 22.
- Kontrakt Wojewódzki dla Województwa Małopolskiego na lata 2005-2006. Raport*, Kraków 2007.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Projekty realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich*, „Fundusze Strukturalne” 2007, nr 5/6.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z 20 kwietnia 2004 r. (DzU nr 116, poz. 1205 i 1206).
- Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU z 2000 r., nr 48, poz. 550 z późn. zm.).
- www.rpo.lubelskie.pl.
- Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2004 r. (DzU nr 166, poz. 1745).