

Ryszard Rolbiecki¹
Uniwersytet Gdański

Wykorzystanie funduszy unijnych w branży transportowej w Polsce

Dostępne fundusze unijne na inwestycje w branży transportowej

W związku z długoletnimi zaniedbaniami w rozwoju potencjału transportowego w Polsce nadrobienie nagromadzonych zaległości inwestycyjnych, jedynie z krajowych środków budżetowych, stanowi znaczny problem. Szczególnie niski udział transportu w nakładach inwestycyjnych na gospodarkę miał miejsce w latach 90. W niektórych latach udział ten kształtował się tylko na poziomie 3,5%, podczas gdy w świetle ogólnie przyjętych standardów nie powinien być mniejszy, niż 10%.

Także aktualnie, wydatkowanie z budżetu krajowego odpowiednich środków finansowych na niezbędne inwestycje w transporcie jest praktycznie niemożliwe. Według danych ministerstwa finansów w 2009 roku, deficyt budżetowy państwa – podobnie jak w 2008 roku – wyniósł 24 – 25 mld zł. Jednak faktyczny deficyt w 2009 roku, w związku z wyłączeniem poza budżet części zadłużenia (kredyty Krajowego Funduszu Drogowego, kredyty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) jest nawet trzykrotnie wyższy od oficjalnie prezentowanego przez resort finansów. Poza tym, po raz pierwszy od 2009 roku przepływy środków finansowych między Polską a budżetem unijnym są elementem składowym budżetu Polski².

Problemy ze zrównoważeniem budżetu w tym roku pogłębia się, gdyż przewidywane jest zwiększenie deficytu budżetowego. W tych warunkach skuteczność działań inwestycyjnych w sektorze transportowym w dużym stopniu zależy od wykorzystania funduszy unijnych.

Do momentu włączenia w strukturę Unii Europejskiej Polska miała możliwość korzystania z bezzwrotnej pomocy finansowej przyznawanej w ramach programu PHARE, ISPA i SAPARD. Programy te odegrały ważną rolę w procesie finansowania inwestycji transportowych. Łącznie w latach 1991 – 2003 na potrzeby transportu Polska pozyskała z przedakcesyjnych funduszy pomocowych (PHARE i ISPA) kwotę 1,9 mld euro.

Instrumenty te stanowiły istotny czynnik mobilizujący sektor publiczny do szerszego angażowania się zwłaszcza w rozwój infrastruktury transportu. Jednak przede wszystkim możliwość korzystania z instrumentów finansowych polityki przedakcesyjnej Unii Europejskiej miała w tym okresie istotne znaczenie dla przygotowania krajów kandydujących do korzystania z właściwych instrumentów polityki strukturalnej UE.

Przystąpienie Polski 1 maja 2004 roku do UE stworzyło formalną podstawę korzystania z wszystkich regionalnych jej ini-

cyjatyw, w tym: funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. W rezultacie Polska od momentu wstąpienia w strukturę unijną ma znacznie większe możliwości finansowania przedsięwzięć transportowych, niż w latach 90.

W latach 2004 – 2006 Polska miała do dyspozycji 12,5 mld euro, z czego jedna trzecia pochodziła z Funduszu Spójności, a pozostała część z funduszy strukturalnych. Przedsięwzięcia transportowe w tym okresie były ujęte w trzech blokach programowych:

- Sektorowym Programie Operacyjnym Transport – SPOT (finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego)
- Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności
- Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (w ramach *działania 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu komunikacyjnego*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

Z kolei w okresie budżetowym 2007 – 2013 Polska ma do zagospodarowania z budżetu UE 67,3 mld euro, w tym około 25,1 mld euro na inwestycje w sektorze transportu³. Inwestycje z zakresu transportu ujęte są w dwóch programach ogólnokrajowych: Infrastruktura i Środowisko oraz Rozwój Polski Wschodniej, a ponadto w 16 regionalnych programach operacyjnych. Oprócz tych programów, w latach 2007 – 2013 realizowany jest odrębny program polityki spójności UE, określany jako Europejska Współpraca Terytorialna (EWT), który zastępuje z poprzedniego okresu budżetowego Inicjatywę Wspólnotową INTERREG⁴.

Wykorzystanie środków finansowych UE w okresie budżetowym 2004 – 2006

Proces kwalifikacji wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych na lata 2004 – 2006 trwał do końca czerwca 2009 roku. Nadal prowadzone są jednak działania związane z końcowym rozliczeniem realizowanych projektów inwestycyjnych.

O skuteczności wykorzystania środków unijnych świadczy przede wszystkim wypłacana beneficjentom kwota refundacji przez Komisję Europejską. W pierwszych latach okresu budżetowego 2004 – 2006 wykorzystanie środków UE ujętych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport było przeciętnie o połowę niższe, aniżeli w przypadku pozostałych programów operacyjnych. Z danych Komisji Europejskiej

¹ Dr R Rolbiecki, Katedra Polityki Transportowej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański. Artykuł recenzowany (przyp. red.).

² J. Kowalczyk: Polska przeszła przez 2009 rok z niskim, ale złudnym deficytem budżetowym, „Puls Biznesu” 2009, nr 4.

³ A. Skala-Poźniak: Stan absorpcji funduszy UE w polskim sektorze transportu. „Przegląd Komunikacyjny” 2007, nr 5.

⁴ Portal funduszy strukturalnych. Współpraca terytorialna w latach 2007-2013. <http://www.interreg.gov.pl>

wynika, że wypłacona wartość refundacji na rzecz beneficjentów w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport wyniosła do końca 2005 roku zaledwie w 0,5% dostępnej alokacji, a na koniec 2006 roku – 16,2% (rysunek 1).

Szczególnie niskie wykorzystanie pomocy unijnej było charakterystyczne dla działań oznaczonych jako: „poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich” oraz „wdrożenie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa na drogach krajowych”. Do końca 2006 roku wypłacono beneficjentom odpowiednio: 6% i 5% przewidzianej dla tych działań alokacji.

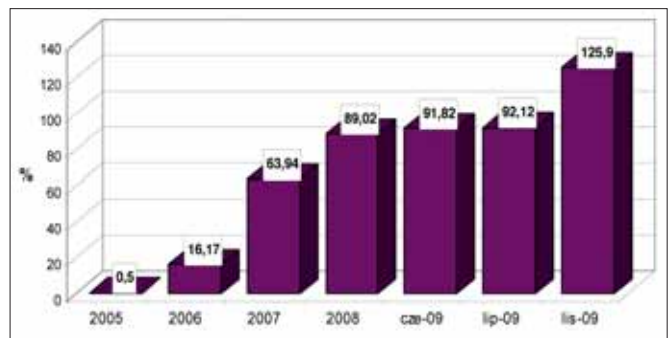
Niskim poziomem refundacji odznaczało się także działanie oznaczone jako „budowa autostrad i dróg ekspresowych” (8% przewidzianej alokacji). Największe trudności stwarzała jednak realizacja działania dotyczącego „rozwoju infrastruktury systemów intermodalnych”. W odniesieniu do tego działania, do końca 2006 roku nie została podpisana żadna umowa z zainteresowanym podmiotem, a w efekcie środki te nie zostały uruchomione⁵.

Tab. 1. Wartość refundacji otrzymanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) w ramach SPOT od początku realizacji programu do końca lipca 2009 roku.

Priorytet/Działanie	Przyznane dofinansowanie z ERDF w mln zł	Refundacja z ERDF	
		mln zł	% alokacji
PRIORYTET I ZRÓWNOWAZONY GAŁĘZIOWO ROZWÓJ TRANSPORTU	1 750,076	1 663,172	95,03
Działanie 1.1 Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami i w aglomeracjach	1 291,615	1 218,991	94,39
Działanie 1.2 Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich	430,080	417,050	96,97
Działanie 1.3 Rozwój systemów intermodalnych	28,372	27,130	95,62
PRIORYTET II BEZPIECZNIEJSZA INFRASTRUKTURA DROGOWA	2 551,721	2 308,887	90,48
Działanie 2.1 Budowa i przebudowa dróg krajowych	1 269,743	1 087,280	85,63
Działanie 2.2 Usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu	1 181,379	1 128,252	95,50
Działanie 2.3 Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego	100,599	93,353	92,80
PRIORYTET III POMOC TECHNICZNA	37,052	24,921	67,26
OGÓLEM	4 338,841	3 996,980	92,12

Źródło: Informacja o realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na dzień 31 listopada 2009 r. Departament Przygotowania Projektów Indywidualnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2009, s. 4.

W kolejnych latach unijne środki w ramach SPOT były wykorzystywane znacznie skuteczniej. Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że na koniec czerwca 2009 roku płatności na rzecz beneficjentów wyniosły 91,82% dostępnych środków, a na koniec lipca 2009 r. – 92,12%. Do końca lipca 2009 roku w największym stopniu wykorzystane zostały środki na działanie związane z „poprawą infrastruktury dostępu do portów morskich”, które było realizowane w ramach PRIORYTETU I „zrównoważony gałęziowo rozwój transportu”. Przyznane na to działanie środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak wynika z tabeli 1, zostały zrefundowane beneficjentom na poziomie 96,97%. Na realizację wszystkich działań w ramach PRIORYTETU I poziom refundacji na koniec



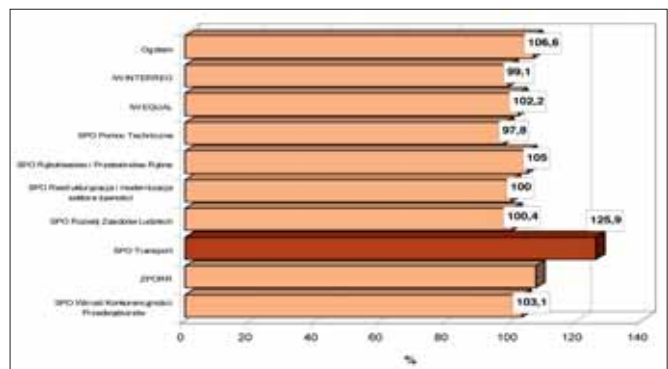
Rys. 1. Wartość refundacji Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów w ramach SPOT. Źródło: K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki: Infrastruktura transportu, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2009, s. 324-325; Informacja o realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na dzień 31 listopada 2009 r. Departament Przygotowania Projektów Indywidualnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2009, s. 2.

lipca 2009 roku osiągnął poziom około 1 663,2 mln zł, co odpowiadało 95,03% przyznanej alokacji.

W najmniejszym stopniu wykorzystana została pomoc unijna na działania realizowane w ramach PRIORYTETU III „pomoc techniczna” oraz na realizację działania 2.1. „budowa i przebudowa dróg krajowych” w ramach PRIORYTETU II „bezpieczna infrastruktura drogowa”. Uzyskana na to działanie refundacja od początku realizacji programu do końca lipca 2009 roku stanowiła 85,63% (około 1 087,3 mln zł) przyznanej na ten cel alokacji.

Na koniec listopada 2009 roku dokonane płatności na rzecz beneficjentów Sektorowego Programu Operacyjnego Transport stanowiły 125,9% alokacji⁶. Jak wynika z rysunku 2, poziom wykorzystania funduszy unijnych w tym programie był znacznie wyższy niż w przypadku pozostałych programów operacyjnych, realizowanych w latach 2004 – 2006.

Znaczną skutecznością odznaczał się także proces absorpcji funduszy unijnych przyznanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Zarezerwowane dla Polski na lata 2004 – 2006 środki w ramach



Rys. 2. Dokonane płatności na rzecz beneficjentów w części odpowiadającej wkładowi UE według programów operacyjnych w latach 2004 – 2006. Źródło: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009, s. 4.

⁵ A. Skala-Pożniak, op. cit.

⁶ Poziom ten wynika z nadkontraktacji środków oraz zmian kursu walutowego w okresie programowym 2004-2006. Wydatki beneficjentów ponoszone są bowiem w złotych, natomiast przez Komisję Europejską certyfikowane są w euro, przy uwzględnieniu kursu walutowego obowiązującego w danym okresie.

⁷ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006. Komitet Monitorujący ZPORR. XX posiedzenie. Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2009.

⁸ Wykorzystanie funduszy europejskich – stan na koniec grudnia 2008 r. (www. mrr. gov. pl).

ZPORR na koniec 2006 roku zostały średnio w kraju wykorzystane na poziomie 38,3%; na koniec 2007 roku poziom ten wzrósł do 75%, na koniec 2008 roku – około 95%, a na 15 maja 2009 roku płatności, jako % alokacji, stanowiły 97,4%. W części transportowej środki te zostały wykorzystane w całości, a znaczącym efektem realizacji tego programu była budowa nowych i modernizacja dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych o łącznej długości około 3 928 km⁷.

Biorąc pod uwagę wszystkie programy operacyjne realizowane w okresie 2004 – 2006, wypłacona beneficjentom kwota refundacji z funduszy strukturalnych do końca 2005 roku stanowiła zaledwie 9% zobowiązań. Na koniec 2006 roku kwota ta stanowiła 24% całości zobowiązań, a na koniec 2008 roku – ponad 77%⁸. Do lipca 2009 roku Polska, w ramach refundacji, otrzymała 95% środków. Wynik ten lokuje Polskę na dobrej pozycji wśród krajów członkowskich, gdyż średnia unijna wykorzystania środków funduszy strukturalnych wynosiła w tym okresie 92,12%⁹. Uzyskany przez Polskę poziom wykorzystania środków w wysokości 95%, był poziomem maksymalnym, jaki był na tym etapie do osiągnięcia. Można więc uznać, że środki funduszy strukturalnych przyznane na lata 2004 – 2006 Polska wykorzystała prawie w całości.

Relatywnie słabiej wykorzystywane są, przyznane Polsce na lata 2004 – 2006, środki Funduszu Spójności w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. W pewnym stopniu jest to wynikiem obowiązywania okresu kwalifikowalności wydatków, który w odniesieniu do tego funduszu jest dłuższy, niż w przypadku funduszy strukturalnych, i upływa 31 grudnia 2010 roku.

Tab. 2. Płatności Komisji Europejskiej w ramach Funduszu Spójności na koniec listopada 2009 roku (mln euro).

Sektor	Przyznane dofinansowanie z UE	Wartość skumulowana refundacji	Wykorzystanie Funduszu Spójności (% refundacji od dofinansowania z UE)
Ogółem	5633,0	3679,3	65,32%
Środowisko	2850,5	1848,4	64,84%
Transport	2782,5	1830,9	65,80%

Źródło: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009, s. 5.

Na koniec listopada 2009 roku, jak wynika z tabeli 2, łączna kwota otrzymanych z Komisji Europejskiej refundacji w ramach dofinansowania z Funduszu Spójności wynosiła około 3,7 mld euro, co stanowiło 65,3% przyznanego dofinansowania z Unii Europejskiej na lata 2004 – 2006. W odniesieniu do działań inwestycyjnych w sektorze transportowym, wykorzystanie środków Funduszu Spójności było nieco wyższe i wynosiło 65,8%, co odpowiadało kwocie refundacji w wysokości 1,8 mld zł.

W przypadku Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności, środki unijne są wykorzystywane w Polsce znacznie słabiej niż w innych krajach UE. W tym zakresie gorzej niż w Polsce środki są wykorzystywane jedynie w Bułgarii i Rumunii, to jest krajach, które stosunkowo niedawno (styczeń 2007 roku) wstąpiły w struktury UE.

Wykorzystanie unijnych środków finansowych uzyskanych na okres budżetowy 2007-2013

Spośród poszczególnych programów operacyjnych najsłabiej są wykorzystywane środki unijne w ramach programów, które przede wszystkim ukierunkowane są na rozwój potencjału transportowego. Z analizy procesu kontraktacji środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności przyznanych Polsce na lata 2007 – 2013 wynika, że na koniec listopada 2009 roku w przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zakontraktowanych zostało tylko 14,97% dostępnego wsparcia z UE. Wolno przebiega także podpisywanie umów o dofinansowanie w odniesieniu do Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Jak wynika z rysunku 2, do końca listopada 2009 roku wartość podpisanych umów stanowiła 23,68% przyznanej w ramach tego programu alokacji.

Sytuacja ta jest analogiczna, jak w przypadku wcześniej obowiązującego okresu budżetowego 2004 – 2006, kiedy to również inwestycje w sektorze transportowym były w początkowym okresie wykorzystywane najwolniej. W dużym stopniu jest to wynikiem specyfiki inwestycji infrastrukturalnych, która związana jest z koniecznością przestrzegania bardziej złożonych i czasochłonnych procedur na etapie prac przygotowawczych, a każda umowa z tej dziedziny przed jej podpisaniem musi być zatwierdzona przez Komisję Europejską. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że resort transportu w okresie budżetowym 2007 – 2013 ma największe do zagospodarowania środki, których wysokość, jak wcześniej wspomniano, wynosi prawie 25,1 mld euro.

W rezultacie przyznane płatności z Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów branży transportowej, jak wynika z rysunku 3, są relatywnie najniższe.

Do końca lipca 2009 roku płatności w przypadku Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” stanowiły 0,9% przyznanej alokacji, a do końca listopada 2009 roku wzrosły do poziomu 3,11% (rysunek 4). Z kolei w ramach Programu

Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”, do końca lipca 2009 roku płatności na rzecz beneficjentów stanowiły 1,2% alokacji, a na koniec listopada 2009 r. – 3,16%.

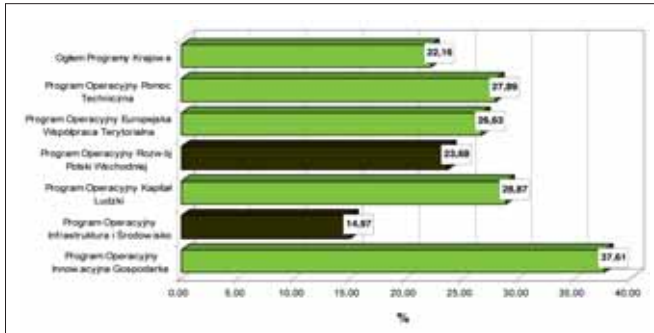
W układzie regionalnych programów operacyjnych, jak wynika z rysunku 5, najwyższy poziom wykorzystania środków przewidzianych na perspektywę finansową 2007 – 2013, ma miejsce w województwach: wielkopolskim (13,43%), lubuskim (10,46%), opolskim (10,36%), zachodniopomorskim (10,12%). Najniższy stopień wykorzystania dostępnej alokacji ma z kolei miejsce w województwach: mazowieckim (2,09%), lubelskim (2,46%), podkarpackim (2,61%).

Dzięki znacznemu wparciu finansowemu z budżetu UE istotnie zwiększyły się nakłady na rozwój transportu w Polsce. Aktualnie na infrastrukturę transportu w Polsce wydatkuje się w granicach 2% PKB. Jest to poziom znacznie większy niż w ta-

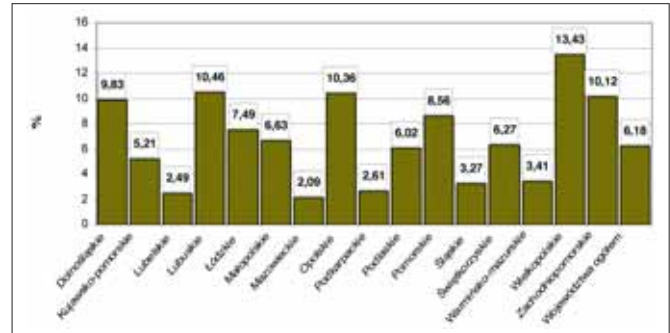
⁷ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006. Komitet Monitorujący ZPORR. XX posiedzenie. Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2009.

⁸ Wykorzystanie funduszy europejskich – stan na koniec grudnia 2008 r. (www. mrr. gov. pl).

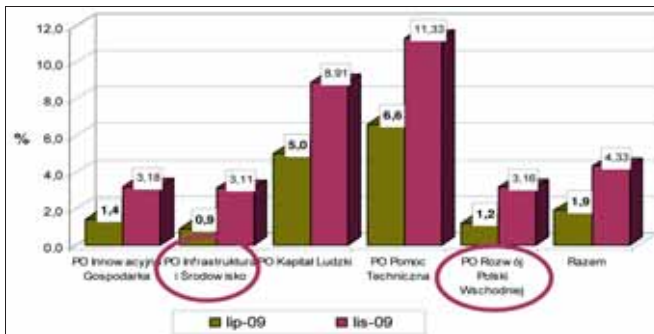
⁹ Fundusze europejskie na lata 2004-2006 – Wydaliśmy wszystko (www. mrr. gov. pl/aktualności/).



Rys. 3. Wartość zawartych umów na projekty inwestycyjne finansowane ze środków unijnych według krajowych programów operacyjnych (jako % przyznanych przez UE środków na dany program operacyjny w latach 2007-2013). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009, s. 6.



Rys. 5. Płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów według regionalnych programów operacyjnych na koniec listopada 2009 roku (jako % przewidzianej alokacji). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009, s. 6-7.



Rys. 4. Płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów w ramach poszczególnych programów operacyjnych (jako % przewidzianej alokacji). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, grudzień 2009, s. 6.

kich krajach wysoko rozwiniętych, jak Niemcy, czy W. Brytania. Można zatem stwierdzić, że istnieją duże szanse na nadrobienie istniejących zaległości inwestycyjnych w branży transportowej, zwłaszcza w sferze infrastruktury transportu, która w opinii zagranicznych partnerów handlowych Polski postrzegana jest jako jedna z najpoważniejszych barier organizacji logistyki w kraju.

Streszczenie

Środki funduszy strukturalnych przyznane na lata 2004 – 2006 Polska wykorzystała prawie w całości. Relatywnie słabiej wykorzystywane są przyznane na lata 2004 – 2006 środki Funduszu Spójności. W aktualnie obowiązującym okresie budżetowym 2007 – 2013 najslabiej wykorzystywane są fundusze unijne w ramach programów operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko oraz Rozwój Polski Wschodniej. Jest to w dużym stopniu wynikiem bardziej złożonych i czasochłonnych procedur w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Summary

ABSORPTION OF EU FUNDS IN TRANSPORT SECTOR IN POLAND

In Poland structural funds granted for years 2004 – 2006 were used to a high degree. Cohesion Funds granted for years 2007 – 2013 were used to a relatively less degree. In current programmes run from 2007 to 2013, the absorption of funds is the lowest in operation programmes „Infrastructure and Environment” and „The Development of Eastern Poland”. This is to some extent due to complicated and time-consuming procedures concerning infrastructural investments.