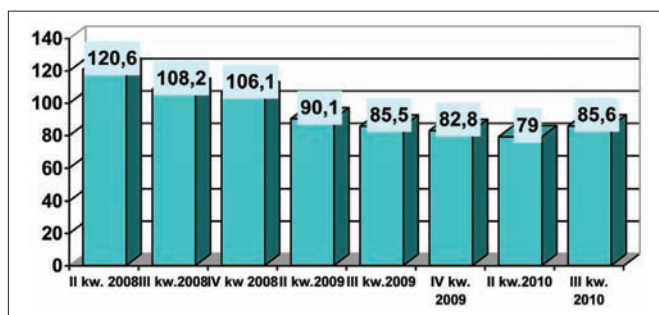


Ryszard Rolbiecki¹
Uniwersytet Gdański

Wykorzystanie funduszy unijnych na infrastrukturę transportu w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego

Spadek koniunktury i związana z tym większa niepewność działania oraz relatywnie niski stopień wykorzystania mocy produkcyjnych powodują, że przedsiębiorcy powstrzymują się od decyzji inwestycyjnych, a tym samym również w mniejszym stopniu aplikują o środki unijne na inwestycje. W Polsce problem ten przede wszystkim jest zauważalny w odniesieniu do sektora prywatnego. Jak wynika z rysunku 1, w Polsce od II kwartału 2009 roku w sektorze prywatnym utrzymuje się ujemna dynamika nakładów inwestycyjnych.



Rys. 1. Dynamika inwestycji w sektorze prywatnym (analogiczny okres roku poprzedniego = 100).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Inwestycje. [w:] Dane makroekonomiczne. Kwartalne mierniki gospodarcze (stat. gov. pl).*

Z jednej strony słabsza koniunktura oznacza mniejszą skłonność do inwestycji, z drugiej strony jednak realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych należy do istotnych mechanizmów pobudzenia koniunktury gospodarczej. Zwłaszcza przy realizacji dużych projektów inwestycyjnych pojawia się popytowy mechanizm stymulowania wzrostu gospodarczego. Dlatego też w ramach działań antykrzysowych szczególną rolę powinny odgrywać inwestycje, zwłaszcza z zakresu infrastruktury transportu. W tym świetle istotne znaczenie ma proces sprawnego wdrażania programów rozwoju infrastruktury wspieranych z funduszy europejskich. Większa absorpcja środków unijnych oznacza bowiem wzrost nakładów inwestycyjnych, będących źródłem dalszych efektów mnożnikowych.

Warto więc prowadzić stały monitoring poziomu wdrażania programów operacyjnych. Analiza ta może być źródłem wiedzy, czy spowolnienie gospodarcze jest rzeczywiście barierą absorpcji środków unijnych, czy też dostępne fundusze unijne są czynnikiem przeciwdziałającym spowolnieniu gospodarczemu.

Słabsza koniunktura jest w pewnym stopniu przyczyną mniejszego zainteresowania realizacją inwestycji infrastrukturalnych w ramach współpracy sektora publicznego i prywatnego. Poważne kłopoty z uzyskaniem zamknięcia finansowego przez podmioty prywatne powodują, że znaczna część projektów infrastrukturalnych jest realizowana bezpośrednio przez sektor publiczny.

Ponadto, w obliczu spowolnienia gospodarczego rząd polski podjął działania mające na celu przyspieszenie realizacji programów unijnych. Skrócone zostały procedury oceny wpływu projektów na środowisko oraz uproszczono szereg przepisów szczegółowych, w tym związanych z systemem PPP. Nie zostały natomiast podjęte odpowiednie działania mające na celu uproszczenie procedur zamówień publicznych². Działania te są szczególnie ważne, gdyż w obecnej perspektywie 2007 – 2013 proces wydatkowania funduszy unijnych przebiega stosunkowo wolniej, niż w okresie 2004 – 2006. Zjawisko to może być niepokojące, biorąc pod uwagę fakt, że okres wydatkowania środków z wszystkich funduszy (w tym także Funduszu Spójności), zgodnie z zasadą $n+2$, upływa w 2015 roku³.

Z analizy procesu kontraktacji środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności przyznanych Polsce na lata 2007 – 2013 wynika, że na koniec listopada 2010 roku, spośród krajowych programów operacyjnych najbardziej zaawansowany w realizacji jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Jak wynika z rysunku 2, w ramach tego programu rozdzielono już 62,2% przyznanej na lata 2007 – 2013 alokacji, a zrealizowane płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów stanowiły 11,6% alokacji. W porównaniu z analogicznym okresem wcześniejszym (listopad 2009 roku), był to odpowiednio wzrost 1,6-krotny i 3,6-krotny.

Mniejszym poziomem wykorzystania charakteryzują się natomiast: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna (PO EWT) oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW).

Jest to w dużym stopniu wynikiem bardziej złożonych i czasochłonnych procedur w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Świadczyć może o tym na przykład liczba złożonych wniosków po ocenie formalnej, która w przypadku PO

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

² Ł. Hardt, *Polska w Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka Polski. Prognoza i opinie. Raport nr 14 Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, PARP, Warszawa 2009*, s. 36.

³ Co się zmieniło w nowym okresie programowania 2007-2013 (<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>).

liŚ (największego pod względem budżetu) na koniec listopada 2010 roku była ponad 6-krotnie niższa, niż w przypadku PO IG i 42,1-krotnie niższa, niż w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

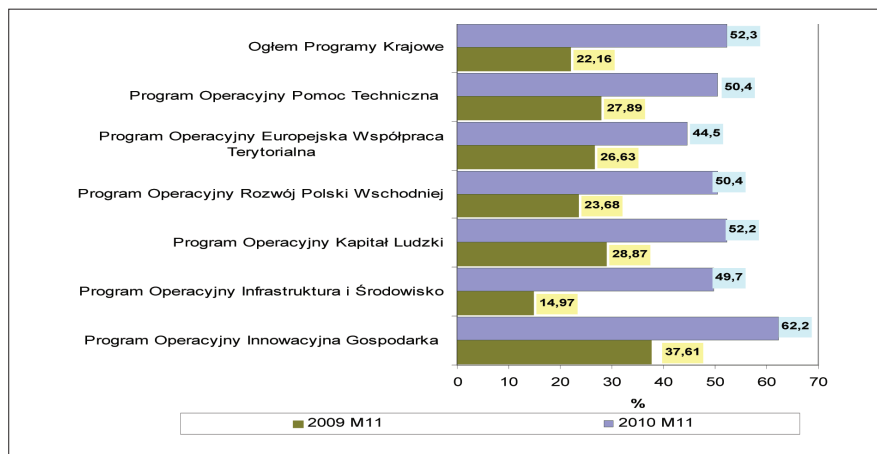
W ramach PO liŚ zostało zakontraktowanych na koniec listopada 2010 roku 49,7% dostępnych środków z UE (wzrost 3,3-krotny w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego). Natomiast płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów tego programu w okresie od listopada 2009 roku do listopada 2010 roku wzrosły z 3,11% do 9,6% (rysunek 3).

Relatywnie wolniej przebiega także podpisywanie umów o dofinansowanie w odniesieniu do Programów Operacyjnych Europejska Współpraca Terytorialna (PO EWT) oraz Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Jak wynika z rysunku 2, do końca listopada 2010 roku wartość podpisanych umów wynosiła 44,5% przyznanej alokacji dla PO EWT i 50,4% przyznanej alokacji dla PO RPW. W porównaniu ze stanem na koniec listopada 2009 roku poziom ten zwiększył się odpowiednio 1,5-krotnie i 2,1-krotnie.

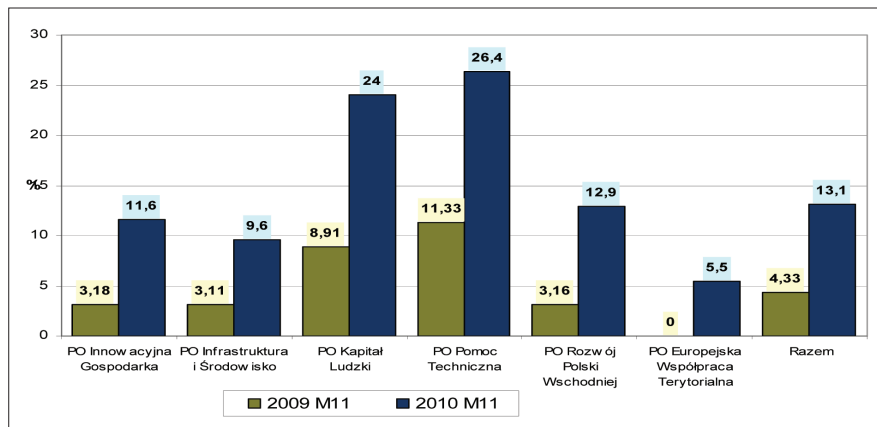
Z kolei wartość refundacji Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej” zwiększyła się z 3,16% (według stanu na koniec listopada 2009 roku) do 12,9% w listopadzie 2010 roku. Był to zatem wzrost ponad 4-krotny (rysunek 3).

Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że wykorzystanie ogółem programów krajowych (podpisane umowy jako % przewidzianej alokacji) w badanym okresie zwiększyło się z 22,18% do 62,3% (rysunek 2). Natomiast poziom refundacji w odniesieniu do programów krajowych na koniec listopada 2010 roku osiągnął 11,3% przyznanej alokacji, podczas gdy na koniec listopada 2009 roku – 4,33%. Z analizy tej wynika, że mimo spowolnienia gospodarczego i utrzymującej się wciąż ujemnej dynamiki inwestycji ogółem, nie obserwuje się w Polsce spadku zainteresowania pozyskiwaniem środków unijnych. W znacznym stopniu jest to związane z finansowaniem inwestycji przez sektor publiczny, w tym inwestycji z zakresu infrastruktury transportu.

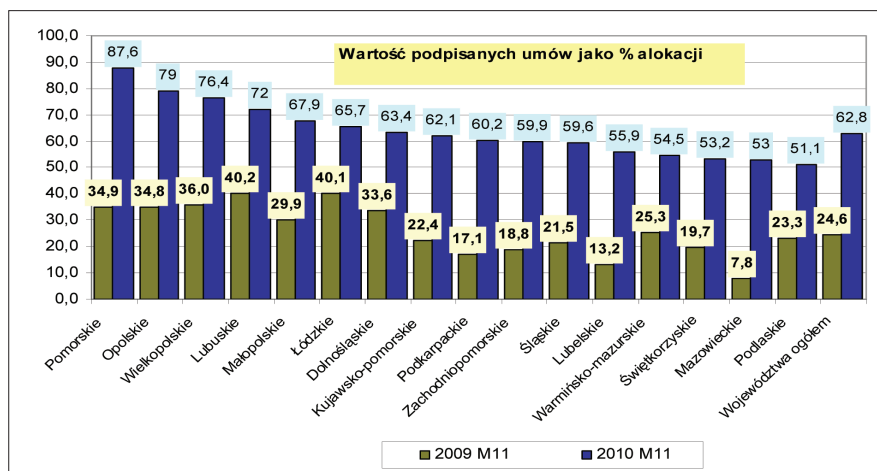
Z obserwacji wynika, że skuteczniej środki unijne wykorzystywane są przez samorządy niż przez władze centralne. Skuteczność ta jest wyższa, zarówno pod względem wartości podpisanych umów (rysunek 4), jak i poziomu refundacji Komisji Europejskiej (rysunek 5). W bada-



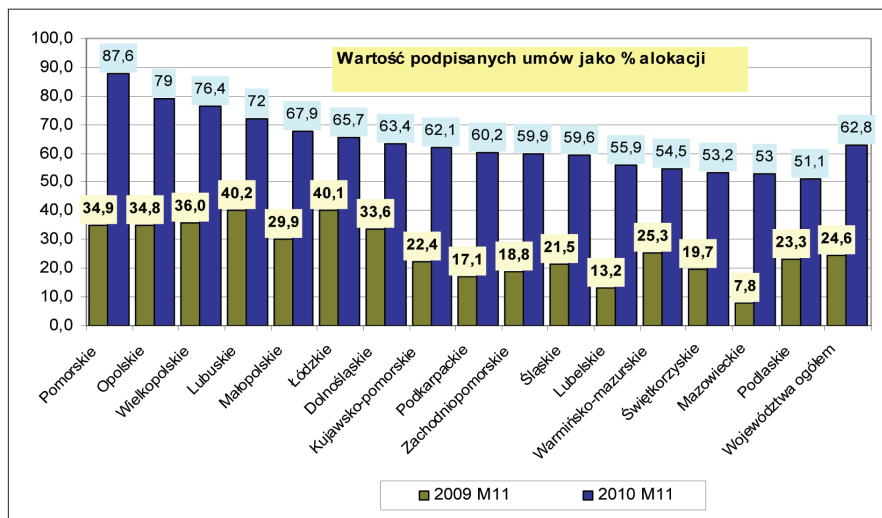
Rys. 2. Wykorzystanie środków unijnych w ramach krajowych programów operacyjnych na koniec listopada 2009 i 2010 r. (wartość zawartych umów jako % alokacji przyznanej na lata 2007-2013). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2009; Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2010.



Rys. 3. Wykorzystanie środków unijnych w ramach krajowych programów operacyjnych na koniec listopada 2009 i 2010 r. (płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów jako % przewidzianej alokacji na lata 2007-2013). Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności...; Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania....



Rys. 4. Wartość zawartych umów jako % alokacji przyznanej na lata 2007-2013 według regionalnych programów operacyjnych na koniec listopada 2009 i 2010 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności...; Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania....



Rys. 5. Płatności Komisji Europejskiej na rzecz beneficjentów według regionalnych programów operacyjnych na koniec listopada 2009 i 2010 r. (jako % przewidzianej alokacji).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności...; Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania....

nym okresie wartość podpisanych umów w odniesieniu do wszystkich regionalnych programów operacyjnych wzrosła z 24,6% alokacji do 62,8%; był to więc wzrost ponad 2,5-krotny. Z kolei poziom refundacji dla ogółu województw zwiększył się z 6,18% do 23,8% (wzrost prawie 4-krotny).

W każdym województwie wartość podpisanych umów przekracza 50% alokacji, a do liderów w wykorzystaniu środków unijnych przyznanych na lata 2007 – 2013 należą takie regiony, jak: Pomorskie, Opolskie, Wielkopolskie, Lubuskie, Małopolskie i Łódzkie. Jak wynika z rysunku 4, w regionach tych wartość podpisanych umów na koniec listopada 2010 roku przekroczyła 65% unijnego dofinansowania i była wyższa niż średnia dla wszystkich województw, która wynosiła 62,8%. Natomiast, jak wynika z rysunku 5, najwyższym poziomem zrealizowanych płatności Komisji Europejskiej, według stanu na koniec 2010 roku charakteryzował się region opolski, lubuski i pomorski, przy średniej dla wszystkich regionów 23,8%.

Biorąc pod uwagę wszystkie programy krajowe i regionalne na koniec listopada 2009 roku wartość podpisanych umów z beneficjentami stanowiła 22,7%, a refundacje Komisji Europejskiej stanowiły 4,8%

przyznanej aplikacji. W listopadzie ub. r. poziom ten wzrósł odpowiednio do 54,9% i 15,8%⁴.

Z aktualnych obserwacji wynika, że Polska znajduje się na ścieżce ożywienia gospodarczego. Ponadto, jak wynika z prognoz Komisji Europejskiej, w najbliższych latach Polska utrzyma swoją pozycję w ścisłej czołówce w UE pod względem wzrostu gospodarczego. Pojawiające się pozytywne sygnały w gospodarce będą więc sprzyjały dalszej aktywności w aplikowaniu o środki unijne na inwestycje. W efekcie można spodziewać się dalszego zwiększania się liczby składanych wniosków o dofinansowanie, nie tylko ze strony instytucji publicznych, ale także ze strony przedsiębiorców sektora prywatnego.

Sygnały o wchodzeniu polskiej gospodarki na ścieżkę wzrostu mogą sprzyjać nawiązywaniu współpracy obu sektorów w realizacji także transportowych inwestycji infrastrukturalnych. Trzeba mieć jednak świadomość, że ryzyko pogorszenia koniunktury gospodarczej, a tym samym i utrudnień oraz opóźnień we wdrażaniu programów krajowych i regionalnych nadal istnieje. Znaczne problemy w tym zakresie mogłyby jednak pojawić się jedynie w przypadku dłuższego utrzymywania się złej koniunktury.

⁴ 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; Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2010.

Streszczenie

Mimo spowolnienia gospodarczego i utrzymującej się ujemnej dynamiki inwestycji, nie obserwuje się w Polsce spadku zainteresowania funduszami unijnymi. W aktualnie obowiązującym okresie budżetowym 2007-2013 słabiej 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 FOR TRANSPORT INFRASTRUCTURE IN POLAND IN THE ECONOMIC SLOWDOWN

Despite the economic slowdown and continued growth of investments, the declining interest of EU funds is not observed in Poland. In current programmes, run from 2007 to 2013, the lowest the absorption of funds is observed in „Infrastructure and Environment” and „The Development of Eastern Poland” operation programmes. This is to some extent due to complicated and time-consuming procedures concerning infrastructural investments.

LITERATURA

1. Hardt Ł.: Polska w Unii Europejskiej. W: Gospodarka Polski. Prognoza i opinie. Raport nr 14 Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk. PARP, Warszawa 2009.
2. Inwestycje. W: Dane makroekonomiczne. Kwartalne mierniki gospodarcze (stat. gov. pl).
3. Co się zmieniło w nowym okresie programowania 2007-2013 (<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>).
4. 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.
5. Wykorzystanie środków UE w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2010.