

Jarosław Kopyłowski

Wykorzystanie środków UE na realizację transportowych inwestycji infrastrukturalnych w perspektywie finansowej 2007–2013

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła wykorzystanie wsparcia finansowego na wyrównywanie dysproporcji w rozwoju regionów. Jest ono udzielane z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych wspólnotowych instrumentów finansowych. W bieżącym okresie programowania (2007–2013) łączna suma środków przeznaczonych na realizację działań rozwojowych w Polsce (bez działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej) wynieść może niemal 86 mld euro, w tym ponad 67 mld euro z funduszy Unii Europejskiej. Znaczna część tej kwoty (ponad 36%) przeznaczona jest na finansowanie inwestycji w sektorze transportu [1].

Transportowe inwestycje infrastrukturalne realizowane są zarówno w ramach programów operacyjnych o charakterze centralnym, jak i programach regionalnych. Najwięcej środków finansowych na realizację tych inwestycji zaplanowano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko [3]. Prezentacja jego założeń oraz analiza stopnia wykorzystania dostępnych środków są zasadniczymi celami niniejszego artykułu.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (POLiŚ) Komisja Europejska przyjęła decyzją z 7 grudnia 2007 r. Jest to największy w historii Unii Europejskiej program, w ramach którego realizowane są projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Głównym celem Programu jest zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Na realizację PO liŚ na lata 2007–2013 zostało przeznaczony ponad 37 mld euro, co stanowi ponad 40% całości środków polityki spójności dla Polski (rys. 1). Ze środków Unii Europejskiej pochodziło ok. 28 mld euro (z Funduszu Spójności – ponad 22 mld euro, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – niemal 6 mld euro). Aż 19,4 mld euro zostało przeznaczony na realizację trzech priorytetów transportowych, co stanowi ponad 70% ogólnych środków przeznaczonych na POLiŚ (rys. 1).

Program, zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) zatwierdzonymi 7 maja 2007 r. przez Komisję

Europejską, stanowi jeden z programów operacyjnych będących podstawowym narzędziem do osiągnięcia założonych w nich celów przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko jest również ważnym instrumentem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, a wydatki na cele priorytetowe UE stanowią w ramach programu 67,87% całości wydatków ze środków unijnych.

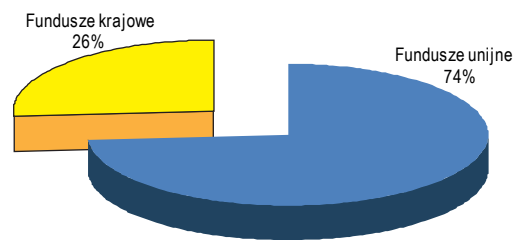
Zmiany Programu Operacyjnego:

- 3 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska podjęła decyzję nr K(2011) 5563 o zatwierdzeniu zmiany Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (wersja 2.0);
- 21 grudnia 2011 r. Komisja Europejska podjęła Decyzję nr K(2011) 9376 w sprawie zmiany Programu Infrastruktura i Środowisko (wersja 3.0 - obowiązująca).

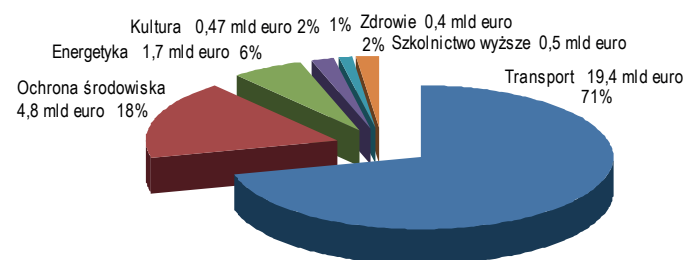
Podział środków unijnych w ramach POLiŚ w rozbiciu na sektory przedstawiono na rysunku 2.

Priorytety transportowe w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko

Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) jest instytucją wdrażającą dla wszystkich priorytetów (tj.: VI, VII i VIII) sektora transport Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” (rys. 3).



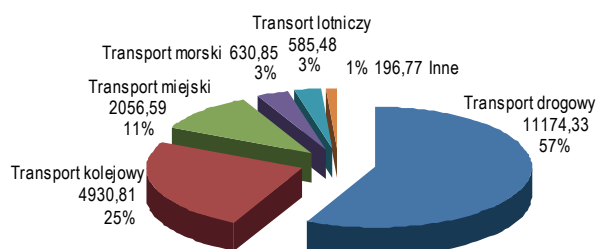
Rys. 1. Alokacja środków finansowych w ramach POLiŚ [4]



Rys. 2. Podział środków unijnych w ramach POLiŚ według sektorów [4]

Zasadnicze efekty realizacji priorytetów transportowych w ramach PO Infrastruktura i Środowisko to:

- budowa nowych odcinków autostrad;
- budowa lub modernizacja dróg ekspresowych;
- modernizacja linii kolejowych;
- poprawa stanu pasażerskiego taboru kolejowego;
- modernizacja 8 portów lotniczych w sieci TEN-T (Warszawa, Poznań, Szczecin, Wrocław, Gdańsk, Rzeszów, Katowice) oraz dostosowanie systemów bezpieczeństwa i ochrony 11 lotnisk obsługujących ruch międzynarodowy do standardów międzynarodowych;
- poprawa dostępu do portów morskich i modernizacja infrastruktury portowej;
- poprawa stanu komunikacji szynowej w obszarach metropolitalnych (kolej aglomeracyjna i komunikacja tramwajowa);
- poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

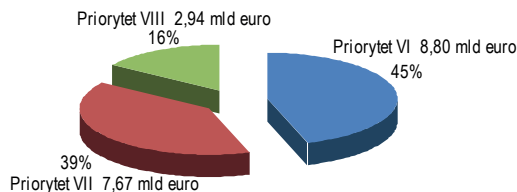


Rys. 3. Podział środków na priorytety transportowe w ramach POIiŚ [4]

Centrum Unijnych Projektów Transportowych odpowiada za realizację następujących rodzajów przedsięwzięć (rys. 3):

- projekty drogowe,
- projekty kolejowe,
- projekty lotnicze,
- projekty morskie,
- projekty wodne śródlądowe,
- projekty dotyczące bezpieczeństwa transportu,
- transport intermodalny,
- projekty z transportu miejskiego w obszarach metropolitalnych.

W ramach priorytetu VI–VIII największe środki przyznano na priorytet VI – 8,80 mld euro i priorytet VII – 7,67 mld euro. Na priorytet VIII przypada 2,94 mld euro (rys. 4).



Rys. 4. Podział środków unijnych na priorytety VI, VII, VIII w ramach POIiŚ [4]

Umowy o dofinansowanie

W ramach priorytetów transportowych POIiŚ od uruchomienia Programu do 31 grudnia 2011 r. zawarto 159 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 62 505,34 mln zł (w tym ze środków UE 53 019,26 mln zł):

- 96 umów o dofinansowanie dla projektów indywidualnych na łączną kwotę dofinansowania 59 765,07 mln zł, w tym ze środków UE 50 287,43 mln zł;

- 63 umów o dofinansowanie dla projektów konkursowych na łączną kwotę dofinansowania 2 740,27 mln zł, w tym ze środków UE 2 731,83 mln zł.

Ponadto podpisano 93 aneksy do 69 umów o dofinansowanie. Powodem aneksowania umów w głównej mierze była:

- nowelizacja ustawy o finansach publicznych;
- aktualizacja wartości projektu była konsekwencją oszczędności poprzetargowych (w większości przypadków zmniejszono wartość projektów, a w kilku umowach zwiększono wartość dofinansowania);
- zmiana warunków wypłaty zaliczki.

Wystąpiły również projekty, w których w wyniku podpisania aneksów, zmieniono okres kwalifikowania wydatków oraz uaktualniono wskaźniki produktu i rezultatu.

Wartość przyznanego dofinansowanie w zakontraktowanych umowach, uwzględniając aneksy, wynosi 62 885,57 mln zł (w tym ze środków UE 53 399,48 mln zł).

Priorytet VI – Drogowa i lotnicza sieć TEN-T (Trans-European Network for Transport)

Głównym celem priorytetu jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych poprzez rozwój drogowy i lotniczy sieci TEN-T. W wyniku realizacji tego priorytetu zostanie utworzona sieć sprawnych połączeń transportowych, służących intensyfikacji wymiany handlowej na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej, nastąpi ekonomiczny rozwój regionów, poprawa dostępności do głównych aglomeracji miejskich w Polsce oraz poprawa bezpieczeństwa w transporcie.

Nadrzędnym celem Priorytetu VI POIiŚ jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych poprzez rozwój drogowy i lotniczy sieci TEN-T.

W ramach Priorytetu realizowane będą przede wszystkim projekty drogowe: budowa odcinków autostrad, dróg ekspresowych między największymi aglomeracjami i budowa obwodnic oraz przebudowa odcinków innych dróg krajowych znajdujących się w sieci TEN-T, w tym odcinków w miastach na prawach powiatu. Przewidywana jest również realizacja projektów obejmujących podwyższenie parametrów nośności dróg krajowych, co wynika ze zobowiązań jakie strona polska przyjęła w Traktacie Akcesyjnym.

Dzięki realizacji działań w ramach Priorytetu stworzona zostanie zasadnicza sieć dróg o dużej przepustowości, tworząca połączenia między największymi ośrodkami gospodarczymi kraju.

Zakładane inwestycje w sektorze lotnictwa cywilnego umożliwią dostosowanie polskich portów lotniczych znajdujących się w sieci TEN-T do rosnących potrzeb przewozowych oraz dostosowanie infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym do dynamicznie wzrastającego ruchu w polskiej przestrzeni powietrznej.

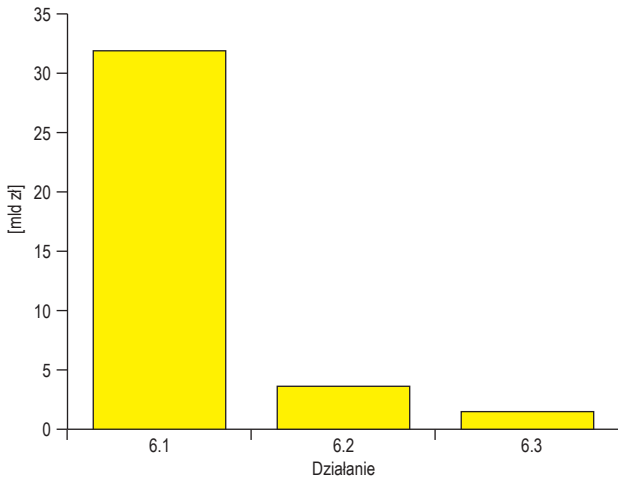
Priorytet VI POIiŚ składa się z następujących działań:

- Działanie 6.1 – Rozwój Sieci Drogowej TEN-T,
- Działanie 6.2 – Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski,
- Działanie 6.3 – rozwój sieci lotniczej TEN-T.

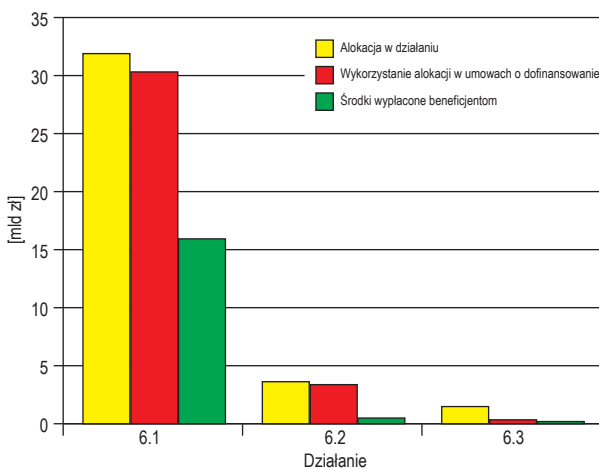
Na rysunku 5 przedstawiono podział przyznanego dofinansowania (alokacja) w priorytecie VI.

W ramach przyznanego dofinansowania dla VI priorytetu (rys. 6) obecnie działaniem 6.1, tj: Rozwój Sieci Drogowej TEN-T wykorzystano największą część środków UE. Wykorzystanie alokacji w podpi-

nych umowach o dofinansowanie wynosi 99%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 50% dostępnej alokacji na działanie. W ramach działania 6.2 alokacja w podpisanych umowach o dofinansowanie wynosi 93%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 13%. Działanie 6.3 w ramach priorytetu VI wykorzystało obecnie najmniejsza ilość środków UE. Alokacja w podpisanych umowach wynosi zaledwie 22%, a środki wypłacone beneficjentom wynoszą 12%



Rys 5. Podział alokacji w ramach VI priorytetu [4]



Rys. 6. Stopień wykorzystania alokacji w ramach priorytetu VI [4]

Priorytet VII – Transport przyjazny środowisku

Priorytet ma na celu zwiększenie znaczenia ekologicznych gałęzi transportu. Przewiduje się, że efektem realizacji tego priorytetu będzie zwiększenie udziału w przewozie ładunków i osób gałęzi transportu alternatywnych w stosunku do transportu drogowego, a mianowicie transportu kolejowego, morskiego, intermodalnego oraz wodnego śródlądowego. W ramach priorytetu przewidziano realizację projektów dotyczących budowy i modernizacji infrastruktury kolejowej, znajdującej się przede wszystkim w sieci TEN-T, zgodnie z decyzją Parlamentu i Rady z 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (1692/96/WE), jak również realizację projektów dotyczących modernizacji i zakupu taboru kolejowego oraz niezbędnego wyposażenia. Ponadto mogą być realizowane również inne projekty mające na celu zwiększenie

konkurencyjności sektora kolejowego i polepszenie jakości usług, zwłaszcza modernizacja dworców kolejowych, w zakresie zgodnym z regulacjami rozporządzenia Rady (WE) nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającym Fundusz Spójności. W ramach priorytetu oprócz projektów dotyczących inwestycji w elementy infrastruktury kolejowej, realizowane będą inwestycje w zakresie zarządzania informacjami, systemami operacyjnymi i logistycznymi w celu podniesienia jakości obsługi klienta.

W ramach priorytetu realizowane mogą być projekty dotyczące transportu morskiego, które przyczynią się do utworzenia połączeń typu „autostrady morskie”, z uwzględnieniem wytycznych zawartych w planie rozwoju autostrad morskich na Morzu Bałtyckim.

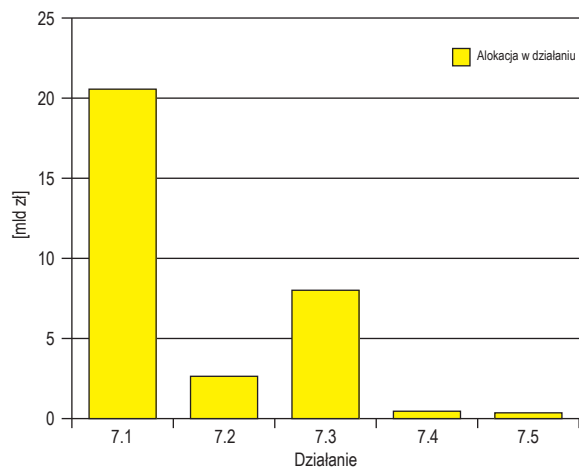
W obszarze transportu publicznego wsparciem finansowym objęte są głównie projekty rozbudowy sieci szynowych (szybkiej kolei miejskiej, linii tramwajowych, metra) i trolejbusowych oraz zakup i modernizacja taboru, budowa i rozbudowa stacji i węzłów przesiadkowych ze szczególnym uwzględnieniem ich integracji z innymi gałęziami transportu, w tym projekty typu „parkuj i jedź” oraz systemy telematyczne poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego.

W ramach priorytetu przewidziano też realizację projektów w zakresie budowy terminali kontenerowych i centrów logistycznych.

Priorytet VII POLiŚ składa się z następujących działań:

- Działanie 7.1 – Rozwój transportu kolejowego,
- Działanie 7.2 – Rozwój transportu morskiego,
- Działanie 7.3 – Transport miejski w obszarach metropolitalnych,
- Działanie 7.4 – Rozwój transportu intermodalnego,
- Działanie 7.5 – Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych.

Na rysunku 7 przedstawiono podział przyznanych środków (alokacja) w priorytecie VII.

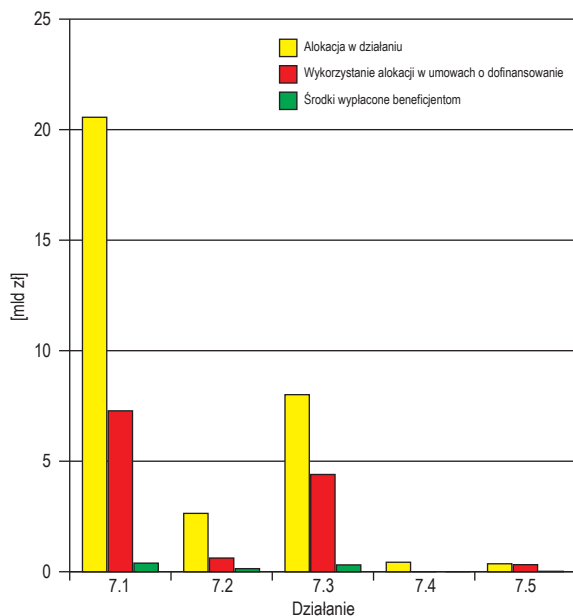


Rys. 7. Podział alokacji w ramach VII priorytetu [4]

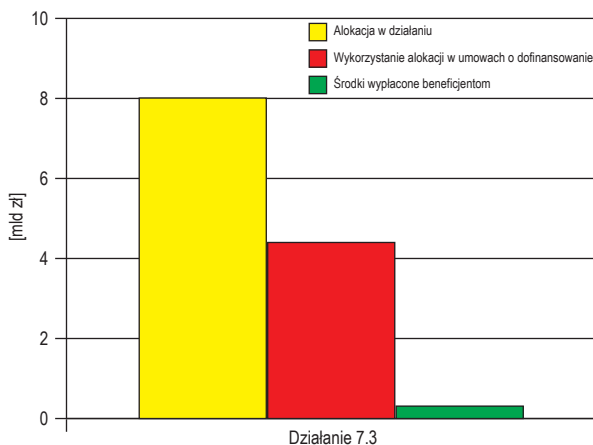
W ramach przyznanej alokacji dla VII priorytetu (rys. 7) działanie 7.1 *Rozwój transportu kolejowego* otrzymało największą część środków UE – 20 mld zł. Następnym działaniem, które otrzymało najwięcej środków jest działanie 7.3 *Transport miejski w obszarach metropolitalnych* – 8 mld zł. Na działanie 7.2 przypadło – 2,6 mld zł, działanie 7.4 – ok. 465 mln zł, działanie 7.5 – ok. 356 mln zł.

Wykorzystanie alokacji w działaniu 7.1 w podpisanych umowach o dofinansowanie wynosi 35%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą zaledwie 2% (rys. 8).

Wykorzystanie alokacji w podpisanych umowach o dofinansowanie w działaniu 7.3 (rys. 9) wynosi 55%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 4% dostępnej alokacji. Małe zakontraktowanie środków UE wynika w głównej mierze ze specyfiki realizacji projektów infrastruktury tramwajowej, które na obecnym etapie są w fazie realizacji. Największe wykorzystanie środków UE w działaniu nastąpi na przetomie roku 2012/2013.



Rys. 8. Stopień wykorzystania alokacji w ramach priorytetu VII [4]



Rys. 9. Stopień wykorzystania alokacji w ramach działania 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych [4]

Na rysunku 10 przedstawiono prognozę wykorzystania środków w działaniu 7.3 do końca perspektywy 2007–2013.

	Poziom wykorzystania alokacji [%]
Zawarte umowy do alokacji POIiŚ	55
Alokacja dla wniosków dla których planowane jest podpisanie umów o dofinansowanie do końca okresu programowania	42
Wykorzystanie alokacji	97

Rys. 10. Poziom wykorzystania alokacji w działaniu 7.3 [4]

Wartość projektów dla których jeszcze planowane jest podpisanie umów o dofinansowanie wynosi 42%, co w sumie w działaniu 7.3 daje wykorzystanie alokacji około 97% (rys. 10).

Priorytet VIII – Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe

Priorytet ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz dostępności komunikacyjnej Polski i drogowych połączeń międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T. W ramach tego priorytetu wspierany będzie również rozwój inteligentnych systemów transportowych.

W ramach priorytetu wsparcie mogą uzyskać projekty związane z:

- poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym; obejmują one z jednej strony poprawę wyposażenia dróg krajowych w urządzenia zwiększające bezpieczeństwo ruchu, z drugiej zaś strony przedsięwzięcia mające na celu zmianę postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego;
- poprawą stanu technicznego dróg krajowych znajdujących się poza siecią TEN-T oraz wybranych odcinków dróg objętych tą siecią; zwiększenie standardu dróg krajowych zapewni zwiększenie ich przepustowości, poprawę bezpieczeństwa oraz skrócenie czasu przejazdu, co wiąże się ze zmniejszeniem kosztów przewozów transportem samochodowym;
- rozwojem inteligentnych systemów transportowych, szczególnie systemów zarządzania ruchem;
- zapewnieniem niezbędnych standardów bezpieczeństwa w transporcie lotniczym zgodnie z przepisami międzynarodowymi i krajowymi.

W przypadku projektów drogowych wsparcie w ramach priorytetu przeznaczone jest na projekty dotyczące dróg krajowych poza siecią TEN-T, zwłaszcza na obszarze Polski wschodniej oraz na projekty dotyczące wybranych odcinków dróg zlokalizowanych w tej sieci, obejmujące ich przebudowę do parametrów dróg ekspresowych, a także na budowę obwodnic oraz przebudowę odcinków innych dróg krajowych znajdujących się poza siecią TEN-T, w tym odcinków w miastach na prawach powiatu. Przewidywana jest również realizacja projektów obejmujących wzmocnienia dróg krajowych do nośności 115 kN/oś. Podstawowym kryterium wyboru projektów jest wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na najbardziej obciążonych szlakach. Istotnym czynnikiem jest również dojrzałość projektów do wdrożenia. W ramach priorytetu wsparcie uzyskują także projekty, przedmiotem których jest przygotowanie dokumentacji technicznej dla inwestycji zgodnych z celami priorytetu.

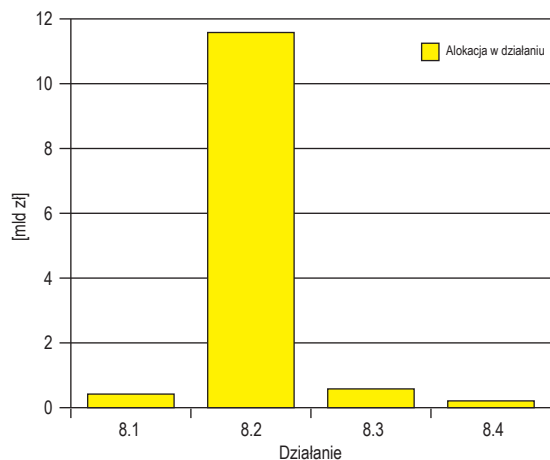
Priorytet VIII POIiŚ składa się z następujących działań:

- Działanie 8.1 – Bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- Działanie 8.2 – Drogi krajowe poza siecią TEN-T,
- Działanie 8.3 – Rozwój inteligentnych systemów transportowych,
- Działanie 8.4 – Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego.

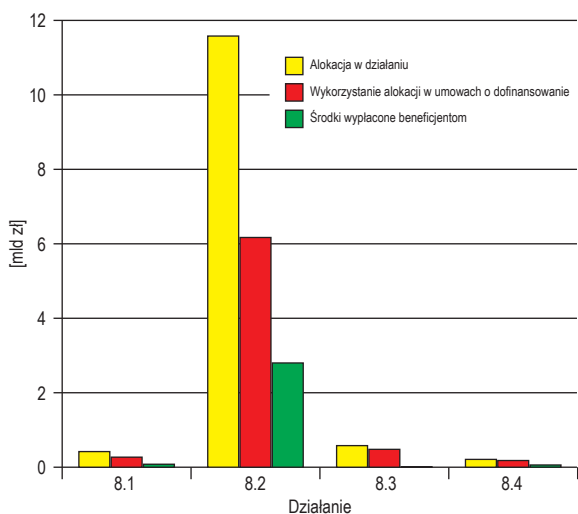
Na rysunku 11 przedstawiono podział przyznanych środków (alokacja) w priorytecie VIII.

W ramach przyznanej alokacji dla VIII priorytetu (rys. 11) działanie 8.2 – Drogi krajowe poza siecią TEN-T otrzymało największą część środków UE – 11 mld zł. Następne jest działanie 8.3 – 580 mln zł. Na działanie 8.1 przypadło –16 mln zł, a działanie 8.4 – ok. 207 mln zł.

Wykorzystanie alokacji w podpisanych umowach o dofinansowanie w działaniu 8.2 wynosi 53%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 25% dostępnej alokacji na działanie. W ramach działania 8.1 alokacja w podpisanych umowach o dofinansowanie wynosi 65%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 27%. Wartość zakontraktowanych środków w działaniu 8.3 w podpisanych umowach o dofinansowanie wynosi 83%, a środki wypłacone beneficjentom to 1%. W działaniu 8.4 analogicznie statystyka wynosi 87% i 27% (rys. 12).



Rys. 11. Podział alokacji w ramach VIII priorytetu [4]



Rys. 12. Stopień wykorzystania alokacji w ramach priorytetu VIII [4]

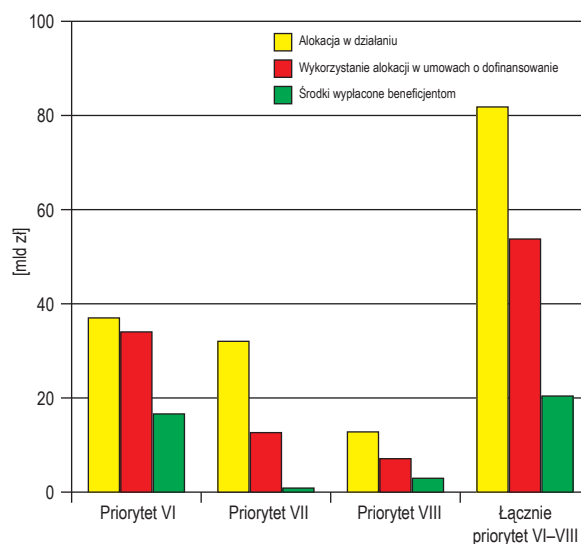
Podsumowanie

Łącznie w ramach priorytetu VI–VIII wykorzystanie alokacji w podpisanych umowach wynosi 65%, natomiast środki wypłacone beneficjentom wynoszą 25% (rys. 13). Małe zakontraktowanie środków UE dotyczy głównie działania 7.1 i 7.3. Problemy, które skutkują niewykonaniem planu są następujące:

- opóźnienie w uzyskaniu przez beneficjentów decyzji administracyjnych (dokumentacji środowiskowej, pozwoleń na budowę);
- zmiany zakresu rzeczowego w projektach;

- zmiana wartości projektów;
- opóźnienia beneficjentów w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej (kilkukrotne przekładanie terminu złożenia wniosku o dofinansowanie);
- zmiany w decyzjach środowiskowych, które wstrzymują poświadczanie wydatków dla projektów;
- duża liczba błędów w postępowaniach przetargowych w wyniku czego kontrole tych postępowań przedłużają się, co skutkuje wstrzymywaniem wydatków, uznawaniem za niekwalifikowane lub nałożeniem korekty finansowej.

Ponadto zauważalny jest również dużo niższy poziom wydatków przedkładanych przez beneficjentów do poświadczania przez CUPT we wnioskach o płatność w stosunku do poziomu wydatków deklarowanych przez beneficjentów do poniesienia w momencie podpisywania umowy o dofinansowanie (beneficjenci aktualizują harmonogramy ze względu na opóźnienia w wydatkowaniu).



Rys. 13. Stopień wykorzystania alokacji w ramach priorytetów VI–VIII łącznie [4]

Literatura

[1] Dyr T., Kozubek P. R.: *Ocena transportowych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej*. SPATIUM, Radom 2011.

[2] *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Szczegółowy opis priorytetów*. Warszawa, 9 sierpnia 2011.

[3] *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*. Zaakceptowany przez Komisję Europejską 7 grudnia 2007 r. Zmieniona wersja programu (wersja 3.0) zaakceptowana przez Komisję Europejską 21 grudnia 2011 r.

[4] Opracowanie własne CUPT.