



DOI: 10.18276/sip.2018.51/1-11

Marta Tenerowicz*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY EUROPEJSKICH W LATACH 2007–2013 W MAŁOPOLSCE NA PRZYKŁADZIE TRANSPORTU ORAZ OCHRONY ŚRODOWISKA I ZAPOBIEGANIA ZAGROŻENIOM

Streszczenie

W niniejszym artykule poddano analizie dane dotyczące wykorzystania funduszy europejskich w województwie małopolskim w zakresie dotyczącym transportu oraz ochrony środowiska i zapobieganiu zagrożeniom. Celem tekstu jest ocena działań realizowanych w oparciu o fundusze europejskie w powyższych dziedzinach. W artykule dokonano także przeglądu literatury i opracowań, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Dane te poddano analizie i wyciągnięto na tej podstawie wnioski, które pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy fundusze europejskie w opisanych sferach istotnie wpłynęły na rzeczywistość i jakie są tego skutki oraz następstwa.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, samorząd, finanse publiczne, transport, ochrona środowiska

Wprowadzenie

Polska, na mocy traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 roku, stała się członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Od tego momentu polskie samorządy uzyskały

* Adres e-mail: marta@tenerowicz.pl

możliwość stania się beneficjentami funduszy europejskich. Prawdziwym testem dla możliwości wykorzystania tych środków była pierwsza perspektywa finansowa, która przypadła na lata 2007–2013.

Tematy związane z funduszami europejskimi są często dyskutowanym zagadnieniem. Najwięcej informacji o sposobie ich wykorzystania oraz ich wpływie na poprawę jakości życia dostarczają jednak analizy wspomnianego powyżej okresu – lat 2007–2013. Dzieje się tak dlatego, że w odniesieniu do tego okresu można w sposób znacznie pełniejszy nie tylko zaprezentować konkretne i wymierne parametry finansowe, ale także pokusić się o ocenę sposobu oraz efektywności ich wykorzystania przez przedstawienie parametrów, wskaźników i kwot. To właśnie jest celem niniejszego artykułu. Analiza i ocena wykorzystania funduszy zostały ograniczone do województwa małopolskiego i dokonane w kluczowych, zdaniem autorki, dziedzinach, tj. transporcie oraz ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zagrożeniom.

Realizując cele artykułu, dokonano jego podziału na trzy części:

- analizę funduszy europejskich i ich wykorzystania w perspektywie finansowej 2007–2013 w odniesieniu do całego kraju oraz województwa małopolskiego,
- prezentację i ocenę wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 w Małopolsce w zakresie transportu,
- prezentację i ocenę wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 w Małopolsce w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom.

1. Fundusze europejskie i ich wykorzystanie w perspektywie finansowej 2007–2013 w odniesieniu do całego kraju oraz województwa małopolskiego

Fundusze europejskie są środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, będącymi wedle prawa jej zasobami własnymi (Chrzanowska, 2015, s. 23). Dane Unii Europejskiej dotyczące wykorzystania funduszy unijnych na lata 2007–2013 wyraźnie pokazują, że Polska była ich największym beneficjentem, co przekładało się na największą kwotę funduszy, a tym samym bardzo duże możliwości ich absorpcji w kluczowych dziedzinach gospodarki i sektorach, które szczególnie takiego wsparcia potrzebowały.

Na lata 2007–2013 UE zdefiniowała nowe priorytety w polityce regionalnej, a ogólną sumę środków na politykę spójności w tym okresie, wynoszącą 308 041 mld euro, podzielono na trzy cele: konwergencję, konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz Europejską Współpracę Terytorialną (Bajko, Józwik, 2007, s. 24–28).

Polską strategię wydatkowania funduszy europejskich w latach 2007–2013 określała Narodowa Strategia Spójności (NSS) (oficjalna nazwa dokumentu to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013). Była ona wdrażana za pomocą sześciu programów sektorowych oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych (Stec, 2012, s. 114). W okresie 2007–2013 około 1/4 całej puli środków, jakie zostały przydzielone Polsce, trafiło do jednostek samorządu terytorialnego – około 16,7 mld euro (Chrzanowska, 2015, s. 27). Należy pamiętać, że okres kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 rozpoczął się z dniem 1 stycznia 2007 roku i zakończył się w dniu 31 grudnia 2015 roku. Oznaczało to, że faktury za poniesione wydatki musiały być zapłacone w okresie od 1 stycznia 2007 roku do 31 grudnia 2015 roku. Wszelkie wydatki poniesione poza wskazanym okresem nie mogły być uznane za koszt kwalifikowalny w projekcie (Lichota, 2017, s. 253).

We wspomnianych latach bardzo często inwestycje, realizowane przy zaangażowaniu finansów publicznych, były dopełniane funduszami europejskimi. Według danych na czerwiec 2016 roku, Małopolska była jednym z głównych beneficjentów funduszy europejskich w naszym kraju. W odniesieniu do funduszy strukturalnych i funduszy spójności¹ (dane za: *Fundusze Europejskie w Małopolsce*, 2016, s. 7):

1. Zarejestrowano 3702 beneficjentów środków unijnych mających siedzibę na terenie województwa małopolskiego, z czego 2671 stanowią podmioty gospodarcze niezależnie od formy prawnej (przedsiębiorcy będący osobami prawnymi bądź fizycznymi).
2. Beneficjenci mający siedzibę na terenie województwa małopolskiego zrealizowali 8425 projektów, w tym 3296 projektów w ramach PO Kapitał Ludzki i 3139 projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych (oprócz MRPO również regionalne programy operacyjne pozostałych województw, z wyjątkiem podlaskiego).

¹ Warto podkreślić, że do Małopolski trafiały także środki z funduszy rolnych; w latach 2004–2015 to 4,7 mld zł tytułem dopłat obszarowych oraz 2,6 mld zł z tytułu realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013, ponadto 0,6 mld zł z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 i 0,3 mld zł Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”.

3. Na terenie Małopolski zrealizowano 8138 projektów, niezależnie od lokalizacji beneficjenta.

Warto podkreślić, że ogólna wartość dofinansowania z opisywanych funduszy wyniosła w przypadku Małopolski 19,9 mld złotych, co przełożyło się na trzecie, po województwach mazowieckim i śląskim, miejsce w kraju. Największy udział w całości dofinansowania zajęły projekty realizowane w zakresie PO Infrastruktura i Środowisko (dofinansowanie środkami UE na poziomie 8,1 mld zł), co przełożyło się na szóste miejsce wśród 16 województw w kraju. Drugie miejsce przypadło Małopolskiemu Regionalnemu Programowi Operacyjnemu z kwotą dofinansowania ze środków UE na poziomie 5,7 mld zł (trzecie miejsce wśród województw). Trzecie miejsce przypadło Programowi Operacyjnemu Innowacyjna Gospodarka (dofinansowanie z UE: 3,3 mld zł). Udział Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki to kwota 2,8 mld zł pochodząca ze środków UE i także trzecia lokata wśród województw.

Ogółem wartość projektów zrealizowanych w Małopolsce to 7,5% wartości wszystkich projektów zrealizowanych w kraju (za: *Fundusze Europejskie w Małopolsce*, 2016, s. 7). Przeciętnie jeden projekt realizowany w Małopolsce, przy zaangażowaniu środków z funduszy europejskich, wart był 4,7 mln zł, a kwota dofinansowania oscylowała wokół 2,4 mln zł. W przełożeniu na jednego mieszkańca kwota unijnego dofinansowania wynosiła 5899 zł. W tym względzie dało to Małopolsce dopiero 12. miejsce w kraju.

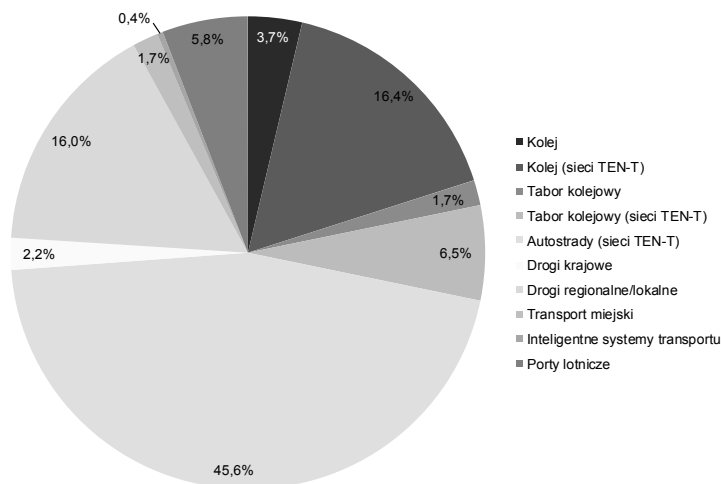
2. Prezentacja i ocena wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 w Małopolsce w zakresie transportu

Transport to kluczowa dziedzina spośród tych, w które zaangażowano fundusze europejskie. Dotyczy to zarówno Funduszu Spójności, jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na terenie Małopolski zrealizowano 150 projektów transportowych, z których 127 zrealizowano przez beneficjentów z terenu województwa małopolskiego. Projekty transportowe finansowano z dwóch programów: 35 w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (13 przez małopolskich beneficjentów) oraz 115 w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (114 beneficjentów mających siedzibę w Małopolsce). O skali zaangażowania środków europejskich w inwestycje z zakresu transportu na terenie Małopolski świadczą parametry finansowe. Podstawowym jest łączna wartość zrealizowanych projektów,

które oszacowano na 12,0 mld zł, z czego środki unijne to połowa, czyli 6,0 mld zł. Kwota ta stanowiła 7,3% nakładów na obszar „Transport”, poniesionych na projekty i inwestycje w całym kraju.

Większość środków wydano w ramach PO Infrastruktura i Środowisko (4,4 mld zł), a nieco mniej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (1,6 mld zł). W świetle danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w przypadku projektów transportowych realizowanych dzięki funduszom strukturalnym UE, ich beneficjenci musieli dokładać ze środków własnych. Był to najwyższy ze wszystkich województw poziom zaangażowania środków własnych, bowiem dla całego kraju udział ten wynosił 53 grosze. Dużo słabiej wygląda parametr pozyskanych środków na transport w przeliczeniu na jednego mieszkańca, który dla Małopolski wynosi 1778 złotych, podczas gdy średnia dla całej Polski wynosiła 2204 złote. Jeśli chodzi o strukturę wartości projektów zrealizowanych w ramach obszaru „Transport” w Małopolsce, to ilustruje ją rysunek 1².

Rysunek 1. Struktura wartości projektów zrealizowanych w ramach obszaru „Transport” w województwie małopolskim wg tematów priorytetowych w latach 2007–2013.



Źródło: *Fundusze Europejskie w Małopolsce* (2016), s. 55.

² Obszar tematyczny „Transport” składa się z 16 tematów priorytetowych, z czego w Małopolsce wystąpiło 10. Największe środki zaangażowane zostały w „Autostrady (sieć TEN-T)” – 5,5 mld zł (UE: 2,4 mld zł), „Kolej (sieć TEN-T)” – 2,0 mld zł (UE: 1,2 mld zł) i „Drogi regionalne/lokalne” – 1,9 mld zł (UE: 1,3 mld zł).

Jeśli chodzi o terytorialny rozkład inwestycji w dziale transport, zdecydowanie wyróżniały się miasto Kraków i powiat krakowski. Na ich terenie w okresie 2007–2013 realizowano 39 projektów o łącznych nakładach w wysokości ponad 2,63 mld złotych (z czego środki unijne stanowiły blisko 1,64 mld złotych).

Wśród największych projektów realizowanych przy współudziale funduszy europejskich znalazły się m.in.:

- budowa autostrady A-4 Tarnów–Rzeszów, odc. węzeł Krzyż–węzeł Rzeszów Wschód (Lisia Góra, gm. wiejska Tarnów) – dofinansowanie ze środków UE wyniosło 1 484,5 mln zł,
- modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III – Faza I (Małopolskie) – dofinansowanie ze środków UE wyniosło 1 027,4 mln zł,
- budowa autostrady A4 odcinek Kraków–Tarnów, odcinek węzeł Szarów–węzeł „Krzyż” (Tarnów, Kłaj, Bochnia, m. Bochnia, Rzezawa, Brzesko, Borzęcin, Lisia Góra, Dębno, Wierzchosławice, Wojnicz, Żabno) – dofinansowanie ze środków UE wyniosło 887,3 mln zł,
- budowa połączenia kolejowego MPL „Kraków–Balice” z Krakowem, odcinek Kraków Główny–Mydlniki–Balice (Kraków, Zabierzów) – dofinansowanie ze środków UE wyniosło 165,9 mln zł,
- port lotniczy w Krakowie – rozbudowa istniejącego terminalu pasażerskiego (Zabierzów) – dofinansowanie ze środków UE wyniosło 141,8 mln zł.

Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 był podstawowym instrumentem służącym realizacji polityki rozwoju regionu. Łączył w sobie potrzeby i aspiracje mieszkańców wynikające ze specyfiki i wewnętrznego potencjału województwa. Dlatego podkreślić należy, że w zakresie dotyczącym transportu Województwo Małopolskie w bardzo efektywny i kompleksowy sposób korzystało z możliwości, jakie dały w tym zakresie środki unijne, ale jednocześnie przy zaangażowaniu dużych środków własnych, co w istotny sposób poprawiło sytuację infrastrukturalną oraz techniczną kluczowych rodzajów transportu, a tym samym w dużym stopniu podniosło poziom życia mieszkańców oraz możliwości rozwojowe całego regionu.

3. Prezentacja i ocena wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 w Małopolsce w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom

Zagadnienia związane z transportem stanowią istotę zainteresowania, również w aspekcie dotyczącym pozyskiwania funduszy europejskich, niemal wszystkich województw. Z kolei w przypadku Małopolski, jednym z priorytetowych zadań ze względu na specyfikę związaną zarówno z niezmiernie istotą rolą turystyki oraz specyfiki ukształtowania terenu (tereny górskie i podgórskie, rejonry rzeczne itp. czy też liczne parki narodowe i rezerwy przyrody), bardzo istotne są zagadnienia szeroko rozumianej ochrony środowiska oraz przeciwdziałania zagrożeniom. Dowodem na to jest fakt, że wartość projektów zrealizowanych w ramach tego obszaru znalazła się na trzeciej pozycji spośród wszystkich 16 obszarów tematycznych otrzymujących wsparcie z Unii Europejskiej.

Na terenie województwa małopolskiego, przy zaangażowaniu i wsparciu funduszy europejskich, zrealizowano łącznie 185 projektów zaliczonych do wspomnianego obszaru. Ich całkowita wartość to 6,5 mld zł, z czego dofinansowanie z UE wynosiło 3,4 mld zł. Kwoty te sprawiły, że Małopolska w tym obszarze finansowania zajęła czwarte miejsce wśród wszystkich województw, po województwach mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Obszar „Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom” realizowany był ze środków dwóch programów: z PO Infrastruktura i Środowisko zrealizowano 114 projektów o wartości 5991,6 mln zł (dofinansowanie środkami UE: 3132,3 mln zł), z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego – 71 o wartości 468,7 mln zł, z czego środki UE to 258,0 mln zł (za: *Fundusze Europejskie w Małopolsce*, 2016, s. 63–64).

W przypadku Małopolski do każdej złotówki pozyskanej z UE na realizację projektów infrastrukturalnych i nieinfrastrukturalnych beneficjenci realizujący projekty w Małopolsce dołożyli 89 groszy z własnych środków, o 3,6% więcej od średniej krajowej³. Statystycznie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, średnia wartość dofinansowania środkami UE projektów zrealizowanych w opisywanym obszarze kształtowała się poniżej średniej dla całego kraju i wyniosła 1007 zł⁴. W tym względzie wyższe parametry osiągnęły województwa: mazowieckie, opolskie, pomorskie i zachodniopomorskie.

³ Szczególnie wysoki wkład własny odnotowano w zakresie realizacji projektów zaliczonych do tematu „Jakość powietrza” – 7,82 zł w Małopolsce wobec 5,31 zł w skali krajowej (za: *Fundusze Europejskie w Małopolsce*, 2016, s. 64).

⁴ Średnia dla kraju wyniosła 1035 złotych.

W zakresie terytorialnego rozkładu inwestycji w dziale „Ochrona środowiska” oraz „Przeciwdziałanie zagrożeniom” wyróżniały się miasto Kraków oraz powiaty krakowski, nowosądecki oraz myślenicki.

Do największych projektów zrealizowanych na terenie województwa małopolskiego w ramach obszaru tematycznego „Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom” należały:

1. Program Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Krakowie – dofinansowanie ze środków UE w wysokości 371,7 mln zł.
2. Zintegrowany transport publiczny w aglomeracji krakowskiej⁵ – dofinansowanie ze środków UE w wysokości 281,5 mln zł.
3. Poprawa funkcjonowania krakowskiego transportu miejskiego poprzez zakup niskopodłogowego taboru tramwajowego oraz rozbudowę systemu Krakowskiej Karty Miejskiej – dofinansowanie ze środków UE w wysokości 237,3 mln zł.

Z powyższych danych wynika, podobnie jak w przypadku transportu, że także w obszarze ochrony środowiska oraz przeciwdziałania zagrożeniom samorządy województwa małopolskiego w dużym stopniu właściwie wykorzystywały możliwości dane im przez dofinansowanie działań własnych oraz realizowanych przy udziale finansów publicznych środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Jednym z najbardziej wymiernych aspektów integracji Polski z Unią Europejską jest partycypacja w instrumentach wspólnotowych, które przekładają się na wsparcie dla naszego kraju w postaci funduszy europejskich. Fundusze pomocowe, obok tych publicznych, stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego olbrzymią szansę na rozwój i realizację wielu kluczowych zadań i projektów. Jak wynika z niniejszego tekstu, Małopolska w perspektywie lat 2017–2013 dobrze wykorzystywała możliwości finansowo-organizacyjne, jakie stwarzała możliwość pozyskania funduszy europejskich do współfinansowania kluczowych projektów zarówno w zakresie transportu, jak i ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom. Bez tych środków realizacja tych projektów byłaby jeśli nie niemożliwa, to przynajmniej poważnie utrudniona,

⁵ Drugi etap działania.

czego dowodzi procentowy udział środków pochodzących z funduszy europejskich w całościowej kwocie wydatków inwestycyjnych.

W odniesieniu do zaprezentowanych w artykule danych należy stwierdzić, że pomimo nikłego doświadczenia w zakresie pozyskiwania środków europejskich, samorządy Małopolski, zwłaszcza na tle reszty kraju, z zadania tego wywiązały się dobrze, a tym samym realizowane przez nie projekty w sposób istotny poprawiły jakość życia mieszkańców regionu.

Jednocześnie w miejscu tym warto przypomnieć słowa Wojciecha Lichoty, który zwraca uwagę na istnienie co najmniej dwóch barier związanych z aplikowaniem o fundusze unijne. Jedną z nich jest niewątpliwie ograniczony budżet każdej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ wnioskodawca zobowiązany jest do współfinansowania inwestycji. Kolejną barierą jest obawa potencjalnych beneficjentów co do możliwości wypełnienia wszystkich obowiązków wynikających z regulaminu konkretnego naboru wniosków i umowy o dofinansowanie (Lichota, 2017, s. 255). Problemy te ujawniają się nie tylko w następującej po okresie 2007–2013 perspektywie finansowania w latach 2014–2020, ale zapewne wystąpią także w kolejnych okresach.

Analiza danych z perspektywy finansowej 2007–2013 w Małopolsce ponad wszelką wątpliwość wykazała, że w zakresie transportu oraz ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom, fundusze unijne w sposób niezwykle istotny przyczyniły się do poprawy sytuacji w przedstawionych dziedzinach.

Literatura

- Bajko, Z., Józwik, B. (2007). *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w Polsce na lata 2007–2013*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Chrzanowska, P. (2015). Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie*, 33 (106), 23–33.
- Fundusze Europejskie w Małopolsce* (2016). Kraków: Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego.
- Lichota, W. (2017). Wykorzystanie funduszy UE w ramach perspektywy 2007–2013 a możliwości pozyskania środków w ramach perspektywy 2014–2020 na przykładzie wybranej gminy z województwa podkarpackiego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 1 (49), 253–263.

Stec, M. (2012). Ocena pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w województwie podkarpackim. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 27, 112–122.

THE DISTRIBUTION OF EUROPEAN FUNDS IN TRANSPORT, ENVIRONMENT PROTECTION AND RISK PREVENTION IN MAŁOPOLSKA BETWEEN 2007 AND 2013

Abstract

The article contains data covering the distribution of EU funds as regards transport, environment protection, and risk prevention in Małopolska. The aim of the text is to evaluate the funds-based activities undertaken in the aforementioned fields. A review of relevant texts including the ones prepared by Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego is provided. The conclusions drawn from the analysed data determine whether the funds made a significant impact in the areas considered.

Keywords: European funds, local government, public finances, transport, environmental protection

JEL codes: H25, G38