EKONOMIA I ZARZĄDZANIE W TEORII I PRAKTYCE



Tom 9

Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej

redakcja naukowa
Piotr Urbanek i Ewa Walińska

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

http://dx.doi.org/10.18778/8088-203-4.05

Rozdział 1

Regionalne programy operacyjne Województwa Świętokrzyskiego 2007–2013 jako źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych w regionie[1]

Streszczenie

Regionalne programy operacyjne Województwa Świętokrzyskiego 2007–2013 współfinansował inwestycje infrastrukturalne. Inwestycje te stanowią jedno z najbardziej kapitałochłonnych zadań, a co za tym idzie sposób ich finansowania istotnie wpływa na budżety poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Artykuł ma na celu przedstawienie i ocenę wykorzystania środków pochodzących z RPO WŚ 2007–2013 oraz wykazanie, że środki Programu są korzystnym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez JST z terenu województwa świętokrzyskiego. Przedstawiono RPO WŚ 2007–2013, pojęcie inwestycji infrastrukturalnych oraz ich realizację w ramach Programu, a także efekty rzeczowe zrealizowanych projektów w województwie świętokrzyskim. Zakresem badania objęto lata 2007–2013.

Słowa kluczowe: regionalne programy operacyjne, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, infrastruktura, finansowanie inwestycji infrastrukturalnych

1 Wojciech Pietrowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

1.1. Wprowadzenie

Inwestycje infrastrukturalne stanowią jedno z najbardziej kapitałochłonnych zadań jakie realizują jednostki samorządu terytorialnego. Sposób ich finansowania ma znaczący wpływ na budżet jakimi dysponują. Wraz z możliwością korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej pojawiła się nowa forma współfinansowania inwestycji, w tym infrastrukturalnych, która w znaczącym stopniu zmniejsza obciążenie budżetu JST. Dofinansowanie realizowanych zadań może wynieść nawet do 85% kosztów inwestycji. Praca przedstawia pojęcie infrastruktury i inwestycji infrastrukturalnych, regionalne programy operacyjne 2007–2013 oraz inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013.

Artykuł ma na celu przedstawienie i ocenę wykorzystania środków pochodzących z RPO WŚ 2007–2013 oraz wykazanie, że środki Programu są korzystnym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez JST z terenu województwa świętokrzyskiego. Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o dostępne dane statystyczne oraz raporty z realizacji Programu.

Województwo Świętokrzyskie stanowi jeden z pięciu regionów Polski Wschodniej i należy do grupy słabiej rozwiniętych regionów w kraju. Środki z funduszy europejskich są dla niego szansą na nadrobienie zaległości rozwojowych, jednakże aby ją dobrze wykorzystać, istotne jest prawidłowe i efektywne wykorzystanie dostępnej pomocy. Na wybór województwa świętokrzyskiego do badania miał również wpływ fakt, iż jest to region rodzinny autora, a przemiany w nim zachodzące są dla niego widoczne na co dzień.

Zakresem badań zostały objęte lata 2007–2013 oraz obszar województwa świętokrzyskiego i inwestycje realizowane przez JST w ramach RPO WŚ 2007–2013. Badane inwestycje infrastrukturalne obejmują infrastrukturę techniczną.

1.2. Pojęcie infrastruktury i inwestycji z nią związanych

Infrastruktura stanowi pojęcie złożone, które trudno jest jednoznacznie zdefiniować. W literaturze ekonomicznej pojawiło się ono w połowie dwudziestego wieku, jednak jego funkcjonowanie w praktyce jest

znacznie wcześniejsze. Postęp w badaniach infrastruktury nastąpił w latach powojennych. Zdaniem P.N. Rosenstein-Rodan infrastruktura stanowi zespół gałęzi przemysłu i różnych rodzajów aktywności gospodarczej o podstawowym znaczeniu dla gospodarki. W jego skład wchodzą transport, przemysł energetyczny, komunikacyjny oraz podobne im dziedziny, które wymagają znaczących nakładów inwestycyjnych. R.C. Frey i J. Stohler określają infrastrukturę jako zespół urządzeń zorientowanych na produkcję dóbr publicznych, które charakteryzują się określonymi cechami wspólnymi. M. Sadowy definiuje infrastrukturę jako zespół urządzeń i inwestycji tworzących podstawy dla właściwego funkcjonowania i rozwoju na danym terenie gospodarki narodowej oraz zapewniających odpowiednie warunki bytu ludności i ich poprawy [Sierak, Górniak 2010, s. 13–14]. Infrastruktura obejmuje podstawowe urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa [Karbowiak 2009, s. 7]. Infrastruktura jest jednym z podstawowych elementów układu społeczno-gospodarczo-przestrzennego kraju, regionu czy gminy, a jej znaczenie w rozwoju tych jednostek jest decydujące. Prawidłowe jej funkcjonowanie gwarantuje bezpieczeństwo danego obszaru, determinuje kształtowanie się warunków ochrony środowiska przyrodniczego, jak i stanowi jeden z najistotniejszych uwarunkowań poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Poziom rozwoju infrastruktury jest jednym z najważniejszych wyznaczników poziomu rozwoju kraju lub regionu. Infrastruktura zapewnia utrzymanie więzi w przekroju terytorialnym a także tworzy warunki do prowadzenia działalności produkcyjnej nie uczestnicząc w niej. Wiele ograniczeń dla działalności inwestycyjnej, wielkości przedsięwzięć oraz ich lokalizacji powodowanych jest przez charakterystyczne elementy infrastruktury i jej strategiczne funkcje gospodarcze oraz społeczne. Nowoczesna infrastruktura stanowi kluczowy czynnik zwiększania produktywności i zmniejszania kosztów produkcji. Wraz ze wzrostem rozwoju kraju wzrasta popyt na usługi infrastruktury. Między wzrostem gospodarczym a wzrostem infrastruktury zachodzą relacje o charakterze sprzężenia zwrotnego, w wyniku których bez rozwoju infrastruktury nie można mówić o rozwoju gospodarczym [Kozłowski 2012, s. 9–10].

Infrastruktura ma na celu zapewnienie podstawowych warunków rozwoju sytemu społeczno-gospodarczego jako całości oraz rozwoju pozostałych podsystemów. W wielu definicjach infrastruktury akcentowane jest decydujące znaczenie transportu w tworzeniu tych warunków [Gołembska 2011, s. 107].

Z punktu widzenia pełnionych funkcji infrastruktura dzieli się na infrastrukturę techniczną i infrastrukturę społeczną. Infrastruktura techniczna stanowi kompleks urządzeń niezbędnych głównie do zapewnienia

należytego funkcjonowania gospodarki narodowej i integracji poszczególnych układów w przestrzeni społeczno-gospodarczej. Infrastruktura społeczna jest kompleksem urządzeń użyteczności publicznej niezbędnych szczególnie do bezpośredniego zaspokojenia potrzeb danego społeczeństwa i umożliwiających właściwe warunki życia ludności. W zakres infrastruktury technicznej wchodzą urządzenia energetyczne, gospodarki wodnej i komunikacji [Sierak, Górniak 2010, s. 15]. Ma ona zasadniczy wpływ na rozwój gospodarczy przez powstawanie nowych obiektów infrastrukturalnych wpływających na wzrost produktywności i wydajności pracowników, a co za tym idzie na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw. Inwestycje w infrastrukturę techniczną mają wpływ na wykorzystanie przez przedsiębiorstwa technik logistycznych, które mają wpływ na obniżenie kosztów produkcji. Infrastruktura transportowa i jej dostępność stanowi jeden z kluczowych elementów wzrostu produktywności przedsiębiorstw. Dobrze funkcjonujący system infrastruktury sprzyja otwartości regionu poprzez zapewnienie podmiotom gospodarczym swobodnego dostępu do obiektów infrastruktury technicznej oraz możliwość korzystania z zasobów infrastruktury społecznej, a ponadto podnosi jakość życia społeczności lokalnej. W Polsce występuje duże przestrzenne zróżnicowanie obszarów regionalnych pod względem wyposażenia infrastrukturalnego [Kozłowski 2012, s. 16, 36].

Infrastruktura charakteryzuje się wysoką kapitałochłonnością i niepodzielnością urządzeń, długowiecznością i trwałością obiektów, techniczną niepodzielnością oraz immobilnością, skokowym sposobem powstawania kosztów, usługowym charakterem działalności i powszechną dostępnością, cykliczną nierównomiernością zapotrzebowania, występowaniem związków o charakterze substytucyjności i komplementarności. Jej znaczenie w gospodarce determinują pełnione przez nią funkcje: transferowa, usługowa, lokalizacyjna, akceleracyjna i integracyjna [Sierak, Górniak 2010, s. 16].

Inwestycja stanowi proces polegający na alokacji zasobów, obarczony ryzykiem w celu osiągnięcia korzyści w przyszłości. Inwestycją rzeczową jest forma przedsięwzięcia gospodarczego, które polega na powiększeniu składników majątku trwałego jednostki. Rzeczową inwestycją infrastrukturalną określa się alokację środków finansowych w celu tworzenia, modernizacji lub też odtworzenia majątku rzeczowego z zakresu podstawowych urządzeń i instytucji usługowych niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym czy lokalnym [Kozłowski 2012, s. 38–39].

Inwestycje publiczne stanowią najsilniejszy sposób bezpośredniej interwencji. Państwo lub jednostki samorządu terytorialnego przejmują zadania inwestorów i dokonując nakładów w obrębie sektora publicznego

powiększają zasoby umiejscowionych w nim środków trwałych. Tradycyjny obszar inwestycji publicznych stanowi infrastruktura techniczno -ekonomiczna i społeczna [Broszkiewicz 2006, s. 352].

Jednostki Samorządu Terytorialnego to jedni z największych inwestorów na obszarze swojego działania, rozporządzający bardzo dużym kapitałem. Stabilność finansowania rozwoju infrastruktury wymaga poszukiwania przez samorządy metod i mechanizmów zabezpieczających w sposób ciągły dopływ kapitału. W ramach źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych można wymienić dochody własne, bezzwrotne dochody zewnętrzne, subwencje ogólne, dotacje celowe, fundusze obce (kredyty, pożyczki, obligacje), fundusze europejskie. Jedną z form finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest również partnerstwo publiczno-prywatne [Kozłowski 2012, s. 52–67]. Źródła finansowania inwestycji stanowią jedną z najważniejszych kwestii, a decyzje dotyczące ich wyboru powinny wynikać z przeprowadzonych badań i analiz wykazujących własny potencjał finansowy jednostki, zdolność kredytową i warunki utrzymania płynności finansowej [Sierak, Górniak 2010, s. 22]. Dzięki wstąpieniu do Unii Europejskiej powstały możliwości pozyskiwania przez samorządy terytorialne dotacji do projektów inwestycyjnych, w szczególności infrastrukturalnych będących kosztownymi zadaniami pozostającymi w gestii samorządów. Wartość dofinansowania uzależniona jest od założeń programu i specyfiki planowanej inwestycji [Szot-Gabryś 2011, s. 44].

W ramach funduszy europejskich realizowane było wsparcie w postaci regionalnych programów operacyjnych 2007–2013.

1.3. Charakterystyka regionalnych programów operacyjnych

Regionalne programy operacyjne stanowiły narzędzie realizacji celu strategicznego oraz celów horyzontalnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013. RPO miały za zadanie realizację w głównej mierze dwóch celów horyzontalnych NSRO: *wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej* (cel 5 NSRO) oraz *wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich* (cel 6 NSRO), choć ich oddziaływanie obejmowało również pierwsze 4 cele horyzontalne NSRO [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, s. 75].

Regionalne programy operacyjne na lata 2007–2013 realizowane były we wszystkich 16 województwach w Polsce. Funkcjonowały one obok pięciu programów poziomu krajowego. RPO są przykładem decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, która ma na celu identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, by realizowane działania odpowiadały planom rozwoju każdego województwa indywidualnie. W ramach przygotowywania i realizacji RPO Samorządy województw otrzymały szerokie kompetencje. Zarządy Województw pełniły kluczową rolę w zarządzaniu i wdrażaniu RPO jako Instytucje Zarządzające programami mające w swoim zakresie przygotowanie i realizację RPO [*Fundusze Europejskie 2007–2013*, 2015]. Koordynacja i monitorowanie Programów na poziomie krajowym znajdowały się w kompetencji Instytucji Koordynującej tj. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego [Churski 2008, s. 202].

RPO stały się w perspektywie 2007–2013 głównym wsparciem działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej w Polsce, które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Do podziału środków na poszczególne metody zastosowano metodę znaną z Kontraktów Wojewódzkich i ZPORR 2004–2006 opierającą się na trzech kryteriach: demograficznym, poziomie rozwoju gospodarczego oraz poziomie bezrobocia [Churski 2008, s. 202].

RPO 2007–2013 posiadały zbieżne podstawowe cele oraz podobny układ priorytetów, związany z podnoszeniem konkurencyjności poszczególnych regionów oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju. We wszystkich Programach przewidziane zostały takie obszary wsparcia jak budowa i modernizacja infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, energetycznej, społecznej oraz turystycznej, rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności. Natomiast poziom finansowania poszczególnych obszarów był zróżnicowany w zależności od skali problemów i własnej strategii rozwojowej w danym regionie [Pastuszka 2009, s. 73–74].

Faktyczne wdrażanie regionalnych programów operacyjnych rozpoczęło się w 2009 roku, mimo iż okres programowania rozpoczął się w 2007 roku. Ponad dwuletnie opóźnienie było wynikiem długotrwałych przygotowań ze strony urzędów marszałkowskich oraz zmieniających się wytycznych w zakresie procedur organizacji naborów wniosków [Sierak, Górniak 2010, s. 238].

Na koniec kwietnia 2015 roku poziom kontraktacji w ramach RPO wyniósł ponad 110,5 mld zł, co stanowiło 99% alokacji na lata 2007–2013. Zawartych zostało prawie 36 tysięcy umów.

Tabela 1. Liczba i wartość podpisanych umów oraz poziom wykorzystania alokacji w ramach regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 wg stanu na 30 kwietnia 2015 r.

Lp.	Regionalny Program Operacyjny Województwa	Liczba umów	Wartość wydatków kwalifikowalnych (w mln PLN)	Dofinanso-wanie UE (w mln PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 (w %)
1	Dolnośląskiego	2 284	8 262	5 075	99
2	Kujawsko-pomorskiego	2 270	7 152	4 175	101
3	Lubuskiego	1 009	3 326	2 008	98
4	Łódzkiego	2 417	6 571	4 332	100
5	Lubelskiego	3 122	7 529	4 870	99
6	Mazowieckiego	2 280	10 935	7 523	97
7	Małopolskiego	2 977	9 313	5 590	100
8	Opolskiego	1 200	3 164	2 045	100
9	Podlaskiego	1 266	4 495	2 800	101
10	Podkarpackiego	2 577	7 211	4 941	100
11	Pomorskiego	1 711	6 057	3 911	101
12	Śląskiego	4 992	10 340	7 278	100
13	Świętokrzyskiego	1 289	5 080	3 123	98
14	Warmińsko-mazurskiego	2 487	6 974	4 395	99
15	Wielkopolskiego	2 373	8 420	5 499	100
16	Zachodniopomorskiego	1 722	5 813	3 510	98
Razem		35 976	110 642	71 074	99

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Informacja miesięczna za miesiąc kwiecień 2015*, MIR, Warszawa 2015.

Najniższy poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 wyniósł 97% w województwie mazowieckim, a najwyższy 101% odnotowały województwa Kujawsko-Pomorskie, Podlaskie i Pomorskie. Wszystkie województwa odnotowały poziom wykonania na poziomie bliskim 100%, a różnica między najwyższym i najniższym wykonaniem wyniosła 4%. Największą liczbę umów podpisano w województwie śląskim, prawie

5 tysięcy. Drugim województwem w kolejności było województwo lubelskie z ponad 3 tys. podpisanych umów. Największe wartości podpisanych umów miały województwa mazowieckie i śląskie, ponad 10 mld PLN, a najmniejszą województwa opolskie i lubuskie, ponad 3 mld PLN.

1.4. Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013

RPO WŚ na lata 2007–2013 został przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Świętokrzyskiego 7 lutego 2007 roku [Uchwała nr 88/07 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego 2007] i zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 21 grudnia 2007 roku. Celem RPO WŚ 2007–2013 była poprawa warunków sprzyjających budowie konkurencyjnej i generującej nowe miejsca pracy regionalnej gospodarki. Nawiązywał on bezpośrednio do celów warunkujących i priorytetów wynikających ze *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do 2020 roku* [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2006, s. 86–103]. Realizacja celu głównego oparta była na realizacji sześciu celów szczegółowych [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2008, s. 57]:

1. Podniesienie poziomu konkurencyjności regionalnej gospodarki poprzez zwiększanie zdolności inwestycyjnej podmiotów gospodarczych,
2. Stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz powiązań między sektorem B+R a gospodarką,
3. Poprawa jakości systemu komunikacyjnego regionu i jego połączeń z krajowymi i europejskimi korytarzami transportowymi
4. Poprawa stanu środowiska naturalnego województwa,
5. Zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług publicznych i zasobów dziedzictwa kulturowego,
6. Zwiększenie atrakcyjności ośrodków miejskich i centrów gmin.

Układ osi priorytetowych i operacji Programu był spójny z priorytetami Strategii Lizbońskiej, Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty oraz NSRO. Program był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym funkcjonowanie EFRR. W skład RPO WŚ 2007–2013 wchodziło kilka

części zawierających charakterystykę województwa, diagnozę jego sytuacji społeczno-gospodarczej, opis celów Programu, listę mierzalnych wskaźników monitorujących postęp jego realizacji oraz uzasadnienie wyboru obszarów priorytetowych, opis osi priorytetowych, opis systemu realizacji Programu, tabele finansowe oraz sprawozdanie z konsultacji społecznych, streszczenie ewaluacji *ex-ante* i prognozy oddziaływania RPO WŚ 2007–2013 na środowisko [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2008, s. 3–4].

RPO WŚ 2007–2013 składał się z następujących osi priorytetowych [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2014, s. 5]:

I. Rozwój przedsiębiorczości.
II. Wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa innowacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu.
III. Podniesienie jakości systemu komunikacyjnego regionu.
IV. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej.
V. Wzrost jakości infrastruktury społecznej oraz inwestycje w dziedzictwo kulturowe, turystykę i sport.
VI. Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast.
VII. Pomoc techniczna.

Głównym źródłem finansowania RPO WŚ 2007–2013 był EFRR, natomiast współfinansowanie krajowe pochodziło w przeważającym stopniu z funduszy samorządów terytorialnych, środków przedsiębiorców oraz budżetu państwa. Na realizację Programu przeznaczono 769 528 014 euro środków EFRR, a szacowany wkład krajowy miał wynieść 106 361 940 euro strony samorządowej, 29 437 125 euro budżetu państwa i 191 934 755 euro podmiotów prywatnych [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2014, s. 7].

System wyboru projektów w ramach Programu obejmował różne formy dla projektów indywidualnych i konkursowych. W ramach projektów indywidualnych wyróżniono projekty duże i kluczowe. Funkcjonowała również procedura wyboru dla projektów systemowych podlegających dofinansowaniu z uwagi na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach [Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Art. 28 ust. 1 pkt 2]. Warunkiem dofinansowania było spełnienie kryteriów wyboru projektów przyjętych przez Komitet Monitorujący RPO WŚ 2007–2013 [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2014, s. 12–17].

Funkcję Instytucji Zarządzającej RPO WŚ 2007–2013 pełnił Zarząd Województwa Świętokrzyskiego. W ramach wewnętrznego regulaminu jej obowiązki zostały przekazane Departamentowi Polityki Regionalnej, jednostce organizacyjnej w ramach Urzędu Marszałkowskiego. W ramach Programu nie funkcjonowała Instytucja Pośrednicząca. Wyodrębniona została komórka o funkcjach wdrażających – Departament

Funduszy Strukturalnych. Przygotowanie, realizacja, monitorowanie i ocena RPO WŚ na lata 2007–2013 odbywało się z udziałem właściwych partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych [Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 2014, s. 8, 12, 15, 23].

W związku z tematyką referatu szerzej zostały przedstawione osie III, IV i VI RPO WŚ 2007–2013 z uwagi na realizowane w ich ramach działania obejmujące inwestycje infrastrukturalne.

W ramach III osi priorytetowej realizowane były głównie przedsięwzięcia mające na celu budowę, rozbudowę i modernizacje systemu dróg wpływającą na poprawę jego jakości, zapewnienie spójności z krajowym i europejskim układem komunikacyjnym, wymiany taboru kolejowego w komunikacji pasażerskiej na obszarze województwa. Priorytetowo traktowano drogi wojewódzkie oraz powiatowe o regionalnym znaczeniu. Realizacja działań w ramach osi III miała na celu lepsze połączenie systemu komunikacyjnego regionu z krajowymi i europejskimi korytarzami transportowymi oraz poprawę powiązań komunikacyjnych pomiędzy stolicą regionu i ośrodkami powiatowymi a pozostałymi obszarami województwa, jakości systemu komunikacyjnego regionu, bezpieczeństwa ruchu drogowego. Współfinansowanie projektów ze środków EFRR wynosiło do 85% wydatków kwalifikowalnych zachowując zasady pomocy publicznej. Środki publiczne przeznaczone na realizację działań w ramach osi III wynosiły 238 243 695 euro w tym: środki EFRR 202 507 140 euro.

W ramach osi IV realizowano przedsięwzięcia dotyczące:

- gospodarki wodno-ściekowej,
- systemów składowania i unieszkodliwiania odpadów,
- budowy, rozbudowy, modernizacji instalacji do odzysku, unieszkodliwiania i segregacji odpadów,
- spalarni odpadów,
- rekultywacji składowisk odpadów i likwidacji dzikich wysypisk,
- budowy i modernizacji komunalnych systemów ciepłowniczych, wraz z budową lub modernizacją nowych źródeł energetycznych,
- termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej,
- prac dotyczących regulacji stosunków wodnych,
- budowy infrastruktury przeciwpowodziowej,
- inwestycji w zakresie infrastruktury dystrybucji energii elektrycznej.

Realizacja powyższych działań miała na celu poprawę dostępności mieszkańców do infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej oraz efektywności systemów infrastruktury z tego zakresu, a także stanu środowiska naturalnego i zapobieganie jego degradacji. Współfinansowanie projektów ze środków EFRR wynosiło do 82,55% wydatków

kwalifikowalnych zachowując zasady pomocy publicznej. Środki publiczne przeznaczone na realizację działań w ramach osi IV wynosiły 133 334 407 euro w tym: środki EFRR 110 068 114 euro.

W ramach osi VI realizowane były przedsięwzięcia dotyczące kompleksowych projektów mających za zadanie rewitalizację zaniedbanych części miasta Kielce i miast powiatowych, dla których istnieją lokalne programy rewitalizacji oraz dotyczące podniesienia jakości infrastruktury wystawienniczej, targowej, poprawy estetyki funkcjonalnej przestrzeni publicznej. Dofinansowano również inwestycje poprawiające jakość miejskiej komunikacji publicznej, systemów wpływających na podniesienie jakości funkcjonowania układu komunikacyjnego miast, obejmujące budowę nowych lub modernizację istniejących dworców autobusowych, zajezdni, przystanków, parkingów dla taboru. Włączenie małych miasteczek i obszarów zmarginalizowanych w procesy rozwojowe miała powodować realizacja przedsięwzięć dotyczących budowy, przebudowy i modernizacji elementów infrastruktury podstawowej, społecznej, monitorowania bezpieczeństwa w miejscach publicznych, mieszkaniowej oraz wzrostu estetyki przestrzeni publicznej. Powyższe działania miały na celu rozwój infrastruktury poprawiający warunki dla zwiększania inwestycji na obszarach podlegających restrukturyzacji oraz w zdegradowanych miastach i dzielnicach miast, terenach poprzemysłowych i powojskowych. Współfinansowanie projektów ze środków EFRR wynosiło do 85% wydatków kwalifikowalnych zachowując zasady pomocy publicznej. Środki publiczne przeznaczone na realizację działań w ramach osi VI wynosiły 87 673 711 euro w tym: środki EFRR 74 522 654 euro [Zarząd Województwa Świętokrzyskiego 2008, s. 97–98, 99–104, 111–114, 135].

1.5. Inwestycje infrastrukturalne w ramach RPO WŚ 2007–2013

Inwestycje infrastrukturalne finansowano w ramach osi priorytetowych RPO WŚ 2007–2013. Osiami priorytetowymi dotyczącymi infrastruktury technicznej były III, IV i VI. W ramach osi priorytetowej V realizowano działania z zakresu infrastruktury społecznej. Z uwagi na dostępność danych badany okres obejmuje lata 2007–2013.

Tabela 2. Stan realizacji osi priorytetowych III, IV i VI RPO WŚ 2007–2013 na koniec 2013 roku

Lp.	Oś	Liczba		Podpisane umowy		
		podpisanych umów	zrealizowanych projektów	wartość (euro)	dofinansowanie EFRR (euro)	% wykonania alokacji EFRR na oś
1	III	140	122	285 195 433,05	186 555 676,60	93,34
2	IV	122	86	176 956 838,71	87 198 315,98	80,44
3	VI	71	38	108 427 738,74	64 407 792,42	87,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok* 2013, s. 17, 119, 130, 156.

W ramach realizacji osi priorytetowych obejmujących inwestycję w infrastrukturę techniczną podpisanych zostało 333 umów, a zakończono realizację 246. Największą wartość miały podpisane umowy w osi priorytetowej III, największy był tu również procent wykonania alokacji EFRR. Również w osi III podpisano i zrealizowano najwięcej projektów.

Tabela 3. Wartość wydatków certyfikowanych do końca 2013 r. przez IZ RPO WŚ 2007–2013 w ramach osi priorytetowych III, IV i VI (w euro)

Lp.	Oś	Całkowita wartość	Dofinansowanie EFRR	% dofinansowania EFRR
1	III	235 300 816,71	157 964 030,33	67,13
2	IV	118 769 376,11	69 005 334,71	58,10
3	VI	72 936 634,52	48 076 433,05	65,92
Razem		427 006 827,34	275 045 798,09	64,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok* 2013, s. 119, 130, 156.

Do końca 2013 roku w ramach osi priorytetowych III, IV i VI certyfikowano wydatki o wartości ponad 427 mln euro w tym wartość dofinansowania EFRR ponad 275 mln euro. Przeciętny poziom dofinansowania projektów z EFRR wyniósł prawie 65% wydatków. W związku z czym beneficjenci, by zrealizować inwestycje projektowe, z własnych środków finansowali jedynie 35% kosztów.

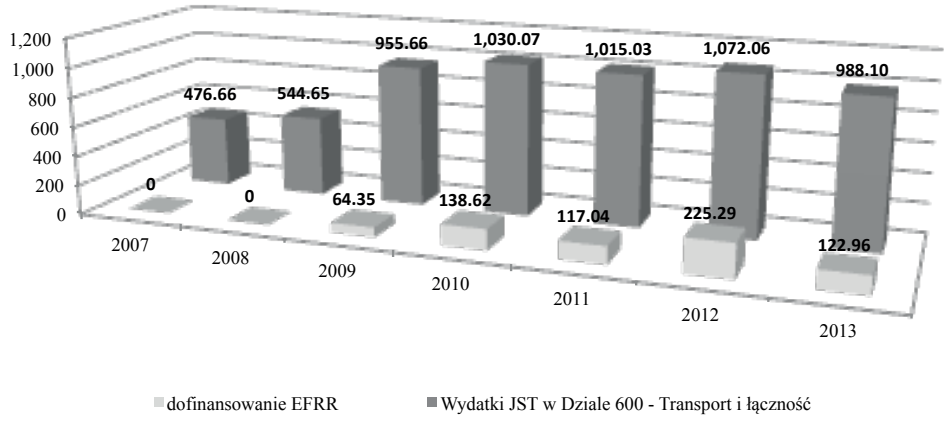
W związku z długą procedurą oceny wniosków w ramach osi priorytetowej III faktyczna realizacja projektów zgłoszonych do realizacji w ramach dwóch naborów ogłoszonych w 2008 roku rozpoczęła się w 2010 r. Prawie wszystkie podpisane projekty realizowane były przez jednostki samorządu terytorialnego, jedynie w dwóch przypadkach były to jednostki państwowe. Największą wartość miały umowy podpisane przez samorząd województwa. Realizacja na obszarach wiejskich obejmowała 109 projektów o łącznej kwocie dofinansowania z EFRR 134,5 mln euro. Na 140 podpisanych projektów 137 dotyczyło dróg lokalnych i regionalnych [Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 2013, s. 118–122].

Tabela 4. Postęp fizyczny realizacji osi priorytetowej III w ramach RPO WŚ 2007–2013 na koniec 2013 roku

Lp.	Wskaźnik	Jednostka miary	Realizacja na koniec 2013 r.	Wartość docelowa	% realizacji
1	Liczba projektów z zakresu transportu	szt.	120	141	85,11
2	Długość zbudowanych nowych dróg	km	69	33	209,09
3	Długość zmodernizowanych dróg	km	383,58	461	83,21
4	Oszczędność czasu (w euro) na nowowybudowanych i zmodernizowanych drogach wojewódzkich i powiatowych (w przewozach pasażerskich i towarowych)	euro	6259787,59	30 649 407	20,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok 2013.* Załącznik IV. Tabela 4. *Postęp fizyczny wg priorytetów.*

Z zakresu transportu do końca 2013 roku zrealizowanych zostało 120 projektów. Łączna długość zbudowanych dróg wyniosła 69 km co stanowiło 209,09% przewidzianej realizacji, a długość zmodernizowanych dróg wyniosła 383,58 km, co stanowiło 83,21% planowanej realizacji. Na koniec 2013 roku osiągnięto jedynie w 20% wskaźnik dotyczący oszczędności czasu.



Wykres 1. Wydatki JST w województwie świętokrzyskim w dziale 600 – Transport i łączność oraz rozliczone dofinansowanie EFRR w ramach osi priorytetowej III RPO WŚ 2007–2013 w latach 2007–2013 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS oraz raportów rocznych w latach 2007–2013 z realizacji RPO WŚ 2007–2013. Dofinansowanie EFRR w euro przeliczone po rocznym kursie średnim NBP dla danego roku.

Wartość rozliczonych środków funduszu w latach 2009–2013 wynosiła ponad 13% wartość wydatków JST w dziale Transport i łączność w tym okresie. Wydatki JST wzrosły prawie dwukrotnie w 2009 roku i utrzymują się do końca 2013 roku na podobnym poziomie. Natomiast rozliczone środki dofinansowania EFRR nieznacznie rosną w badanym okresie. Brak rozliczania środków EFRR w pierwszych dwóch latach wynika z opóźnień w rozpoczęciu Programu oraz z długiej procedury naboru. Natomiast spadki i wzrosty na przemian w poszczególnych latach wynikają z wartości składanych wniosków o płatność zależnych od stopnia zaawansowania projektu.

Najliczniejszą grupą beneficjentów osi priorytetowej IV były gminy, które zawarły 93 umowy. 96 podpisanych umów dotyczyło realizacji działań na obszarach wiejskich. Najwięcej środków zostało zakontraktowanych na realizację przedsięwzięć dotyczących oczyszczania ścieków. Prawie 60% środków EFRR i niemal połowa zawartych umów dotyczyła budowy, rozbudowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków. Zaopatrzenia w wodę pitną dotyczyło blisko 16% środków EFRR. Zrealizowanych zostało 59 projektów z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, co pozwoliło na budowę 501,48 km oraz modernizację 30,10 km sieci wodociągowej i budowę 594,38 km sieci kanalizacji sanitarnej [Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 2013, s. 134].

Tabela 5. Postęp fizyczny realizacji osi priorytetowej IV w ramach RPO WŚ 2007–2013 na koniec 2013 roku

Lp.	Wskaźnik	Jednostka miary	Realizacja na koniec 2013 r.	Wartość docelowa	% realizacji
1	Liczba projektów z zakresu ochrony środowiska	szt.	61	49	124,49
2	Liczba projektów z zakresu energii	szt.	14	30	46,67
3	Liczba projektów z zakresu zapobiegania zagrożeniom przyrodniczym	szt.	6	2	300,00
4	Liczba osób przyłączonych do wodociągu w wyniku realizacji projektów	osoba	13 472	5 500	244,95
5	Liczba osób przyłączonych do kanalizacji w wyniku realizacji projektu	osoba	34 016	4 000	850,40
6	Potencjalna wytworzona moc zainstalowana z odnawialnych źródeł energii uzyskana w wyniku realizacji projektów	MWh	0,5	1,5	33,33
7	Liczba osób zabezpieczonych przed powodzią	osoba	355	10 000	3,55
8	Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów w wyniku realizacji projektów	osoba	84 122	150 000	56,08
9	Powierzchnia zrekultywowana/odzyskana	m^2	2,31	8	28,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok 2013.* Załącznik IV. Tabela 4. *Postęp fizyczny wg priorytetów.*

Tabela 6. Sieć kanalizacyjna i wodociągowa oddana do użytku w latach 2007–2013 w województwie świętokrzyskim (w km)

Lp.	Infrastruktura techniczna	Oddane do użytku w latach 2007–2013	Wykonanie w ramach RPO WŚ 2007–2013	% udział RPO w inwestycjach ogółem
1	kanalizacja	1 990,1	594,38	29,87
2	wodociągi	1 449,9	531,58	36,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Regionalnych GUS.

Zgodnie z Tabelą 5, dzięki powyższym inwestycjom 13 472 osoby zostały przyłączone do wodociągu, a 34 016 do kanalizacji. W ramach projektów realizowanych w osi IV 355 osób zabezpieczono przed powodzią, 84 122 osoby objęto selektywną zbiórką odpadów. Potencjalna wytworzona moc zainstalowana z odnawialnych źródeł energii wyniosła 0,5 MWh, a obszar powierzchni zrekultywowanej/odzyskanej wyniósł 2,31 m^2.

W latach 2007–2013 budowa prawie 30% kanalizacji oraz 37% wodociągów, które zostały oddane do użytku, odbyła się z dofinansowaniem ze środków RPO WŚ 2007–2013.

Tabela 7. Postęp fizyczny realizacji osi priorytetowej VI w ramach RPO WŚ 2007–2013 na koniec 2013 roku

Lp.	Wskaźnik	Jednostka miary	Realizacja na koniec 2014 r.	Wartość docelowa	% realizacji
1	Liczba projektów wpływających na poprawę atrakcyjności miast i miasteczek	szt.	36	15	240,00
2	Obszar poddany rewitalizacji	ha	117,92	20	589,60
3	Liczba zakupionego taboru komunikacji miejskiej	szt.	16	8	200,00
4	Pojemność zakupionego taboru komunikacji miejskiej (miejsca siedzące)	szt.	1390	200	695,00
5	Przyrost ludności korzystającej ze zmodernizowanej komunikacji miejskiej (%) – miasto Sandomierz	%	18	0,6	3000,00
6	Liczba stworzonych miejsc pracy na obszarach zrewitalizowanych	szt.	26	110	23,64
7	Liczba nowych inwestycji zlokalizowanych na zrewitalizowanych obszarach	szt.	0	30	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok 2013.* Załącznik IV. Tabela 4. *Postęp fizyczny wg priorytetów.*

W ramach osi VI 69 z 71 projektów podpisały gminy. 52 projekty obejmowały realizację na obszarach wiejskich, a pozostałe obszary miejskie. Jednak pod względem wartości realizowanych projektów ok. 63% środków EFRR przeznaczono na współfinansowanie projektów na obszarach

miejskich. Praktycznie wszystkie projekty dotyczyły rewitalizacji zmarginalizowanych obszarów miast i miały na celu renowację i wzrost estetyki funkcjonalnej przestrzeni publicznej, w szczególności podniesienie atrakcyjności miast i ruchu turystycznego. Tylko dwa projekty dotyczyły zakupu taboru komunikacji miejskiej mającego na celu poprawę jakości i bezpieczeństwa systemu komunikacyjnego [Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 2013, s. 154–158].

W ramach realizacji osi priorytetowej VI zrewitalizowano obszar o powierzchni 117,92 ha. Zakupiono 16 sztuk taboru komunikacji miejskiej, dzięki której liczba miejsc siedzących zwiększyła się o 1 390. Na obszarach zrewitalizowanych powstało 26 miejsc pracy. W większości wskaźników procent realizacji na koniec 2013 roku przekroczył zdecydowanie zakładaną wartość docelową. Uwagę jednak należy zwrócić na liczbę stworzonych miejsc pracy gdzie procent realizacji wyniósł 23,64% oraz na liczbę inwestycji zlokalizowanych na zrewitalizowanych obszarach w przypadku której na koniec 2013 roku wartość wynosiła 0. Dwa powyższe wskaźniki wskazują na niewielki wpływ działań w ramach osi priorytetowej VI na rozwój gospodarczy regionu. Działania w ramach tej osi mają natomiast duży wpływ na rozwój społeczny i infrastrukturalny poprawiając tym samym jakość życia w regionie. Brak jest informacji dotyczących monitorowania ruchu turystycznego w miejscach zrewitalizowanych w ramach osi co pozwoliłoby na zweryfikowanie założonego celu.

1.6. Podsumowanie

Praca przedstawia infrastrukturę jako ważny element rozwoju regionu. Podkreślony został jej wpływ na podmioty gospodarcze oraz mieszkańców. Jako źródło jej finansowania został przedstawiony Regionalny Program Operacyjny dotyczący województwa świętokrzyskiego w którym trzy osie priorytetowe zostały poświęcone inwestycjom infrastruktury technicznej. Przeznaczone na realizację inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej środki Programu wynosiły prawie 423 mln euro. Ich znaczenie było o tyle istotne, że przeciętny poziom wymaganego wkładu w projekcie wyniósł 35%, pozostały koszt inwestycji był dofinansowany w ramach EFRR. Sposób finansowania był korzystny dla JST ponieważ pozwalał na realizację dużo większych inwestycji, niż byłoby to możliwe jedynie w oparciu o środki własne.

W wyniku realizacji projektów w ramach RPO WŚ 2007–2013 wybudowano i zmodernizowano drogi o łącznej długości 452,5 km. Oddana do użytku sieć wodociągowa i kanalizacyjna w latach 2007–2013 w ponad 30% pochodziła z dofinansowania w ramach Programu. Rewitalizacji poddany został obszar 117,92 ha. Zakupiono 16 sztuk taboru komunikacji miejskiej. Realizowano projekty z zakresu energii i zapobiegania zagrożeniom przyrodniczym. Powyższe działania pozwoliły na poprawę infrastruktury technicznej w województwie świętokrzyskim.

Należy również zwrócić uwagę na fakt zadłużania się samorządów wynikający z chęci skorzystania z jak największych środków pomocowych, co może rodzić w przyszłości problemy z deficytem budżetów. Wskaźniki postępu rzeczowego osi priorytetowej VI wskazują na niewielki wpływ realizowanych działań w sferze tworzenia miejsc pracy oraz tworzenia nowych inwestycji na obszarach zrewitalizowanych. Należałoby prowadzić monitoring powyższych wskaźników również po zakończeniu Programu, co pozwoliłoby na lepszą weryfikację tego obszaru. Podobna sytuacja występuje z wskazanym w osi priorytetowej III Programu wskaźnikiem dotyczącym oszczędności czasu.

Regional Operational Programme 2007–2013 Świętokrzyskie as a source of funding infrastructure investments in the region

Abstract

Regional Operational Programme of Świętokrzyskie 2007–2013 co-financed infrastructure investments. These investments are one of the most capital-intensive tasks, and thus their financing significantly impacts the budgets of local government units. The article is to present and assess the use of funds from the ROP of Świętokrzyskie 2007–2013 and demonstrate that the means of the Programme are the preferred source of financing infrastructure investments by the local government units from the Świętokrzyskie Province. The article presents ROP of Świętokrzyskie 2007–2013, the concept of infrastructure investments and their implementation within the framework of the Programme, as well as the tangible effects of completed projects. The scope of the study covered the years 2007–2013.

Keywords: Regional Operational Programme, European Regional Development Fund, infrastructure, financing of infrastructure investments

Bibliografia

Broszkiewicz R. (2006), *Polityka inwestycyjna* [w:] Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa.

Churski P. (2008), *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. UAM, Poznań.

Fundusze Europejskie 2007–2013 (2015), Portal Funduszy Europejskich, www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx (dostęp 11.06.2015).

Gołembska E. (red.) (2011), *Kompendium wiedzy o logistyce*, PWN, Warszawa.

Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 (2013), *Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WŚ 2007–2013 rok* 2013, Kielce.

Instytucja Zarządzająca RPO WŚ 2007–2013 (2014), *Opis systemu zarządzania i kontroli dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013*, Kielce.

Karbowiak H. (2009), *Podstawy infrastruktury transportu*, WSHE, Łódź.

Kozłowski W. (2012), *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Difin, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, MRR, Warszawa.

Pastuszka S. (2009), *Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce z uwzględnieniem polityki spójności*, WSEiP, Kielce.

Sierak J., Górniak R. (2010), *Fundusze Unii Europejskiej w latach 2007–2013 jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i dróg w Polsce* [w:] Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH, Warszawa.

Sierak J., Górniak R. (2010), *Inwestycje infrastrukturalne jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowanie* [w:] Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH, Warszawa.

Szot-Gabryś T. (2011), *Projekty inwestycyjne infrastrukturalne i biznesowe*, Difin, Warszawa.

Uchwała nr 88/07 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 07 lutego 2007 roku *w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013* (2007).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 712).

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (2006), *Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do 2020 roku*, Kielce.

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (2008), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013*, Kielce.

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (2014), *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013*, Kielce.



Książka dostępna również jako e-book

ISBN 978-83-8088-203-4

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62