

Magdalena Hryniewicka, Józef Niemczyk  
IBRKK – Warszawa

## Ocena założeń i realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

### Streszczenie

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko ma szczególne, bazowe znaczenie dla przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, zgodnego z potrzebami ochrony środowiska naturalnego. Środki przewidziane do realizacji Programu koncentrują się głównie na rozwoju transportu (70% ogólnej wartości środków). Infrastruktura jest ponadto rozbudowywana w ramach 16 programów operacyjnych oraz w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Na koniec kwietnia 2012 r. istotny odsetek środków przewidzianych w różnych obszarach Programu był skierowany do realizacji (podpisane umowy), np.: 87% w zakresie środowiska, 68% w zakresie transportu, 93% w szkolnictwie wyższym, 87% w zakresie kultury. Wartość wskaźników czyni bardziej prawdopodobną pełną i terminową realizację Programu.

Niezależnie od dokonywanych korekt, ciągle widoczne są pewne słabe strony Programu. Można do nich zaliczyć, między innymi:

- względnie dużą eklektyczność struktury Programu (zbyt duży zakres), który obejmuje – transport, środowisko, energetykę, ale również szkolnictwo wyższe, kulturę, ochronę zdrowia;
- obiektywnie mocno rozbudowaną i wielopoziomą formę zarządzania Programem, przy jednoczesnym niedostatku fachowych kadr i mocy przerobowych. Wpływa to negatywnie na terminowość i jakość realizacji projektów i podnosi koszty Programu. Niestety, wybór wielu najtańszych ofert realizatorów Programu, często bez dostatecznie wnikliwej kontroli ich kondycji techniczno-finansowej, jest nietrafny. Również bieżąca kontrola realizacji projektów wydaje się mało wnikliwa, o czym świadczy niska jakość oddawanych do użytku dróg i autostrad.

Mimo to trzeba stwierdzić, że na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko odpowiada potrzebom rozwojowym, chociaż naszym zdaniem zbyt ograniczone środki są kierowane na rozwój transportu (zwłaszcza dróg i autostrad) oraz na modernizację i rozbudowę energetyki.

**Słowa kluczowe:** Infrastruktura, Programy Operacyjne, Ochrona Środowiska, NSRO.

**Kody JEL:** R4, Q4, Q5

## Wstęp

Infrastruktura jest obszarem bazowym, warunkującym rozwój i efektywność funkcjonowania wszelkich dziedzin, zarówno gospodarczych (produkcji, usług), społecznych (np. szkolnictwa, służby zdrowia) oraz stwarzającym możliwości ochrony i odtwarzania środowiska naturalnego (*Strategia...* 2011, s. 10)<sup>1</sup>. Infrastruktura jest jednym z czynników warunkujących poprawę spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej (*Strategia...* 2011, s. 16, 18, 20; *Strategia – Polska 2030* 2009, s. 16)<sup>2</sup>. Poziom rozwoju infrastruktury w istotny sposób wpływa na poziom jakości życia obywateli. Te bazowe funkcje infrastruktury dla różnych dziedzin społeczno-gospodarczych i ekologicznych, należy brać pod uwagę przy ocenie rozwoju i efektywności programów infrastrukturalnych. Rozwój infrastruktury, obok inwestycji produkcyjnych i rozwoju zasobów ludzkich, jest podstawowym członem unijnej polityki spójności (finansowanej z Funduszu Spójności oraz Funduszy Strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego) (*Komunikat...* 2005, s. 57). Komisja Europejska, uwzględniając potrzebę stosowania się do potrzeb Strategii Lizbońskiej, zaleca preferowanie w realizacji polityki spójności „obszarów charakteryzujących się wysokim potencjałem wzrostu, [...] które mają potencjał szybkiego dogonienia pozostałej części UE, lecz w których może brakować wewnętrznych środków do wykorzystania wszystkich dostępnych możliwości” (*Komunikat...* 2005, s. 7). To zalecenie, niejako rozstrzyga toczący się obecnie w Polsce spór, czy priorytetem jest realizacja spójności rozwoju społeczno-gospodarczego, czy konkurencyjność gospodarki. Oczywiście, obydwie priorytety muszą być realizowane, ale ze względów społecznych, nie może istnieć prymat konkurencyjności nad spójnością.

W Narodowym Planie Rozwoju (NPR) 2007-2013 eksponuje się niedorozwój dwóch rodzajów infrastruktury, a mianowicie infrastruktury transportowej i energetycznej<sup>3</sup>.

W poprzedniej perspektywie finansowej, po akcesji Polski do UE, a więc w latach 2004-2006, realizowane były działania (NPR 2004-2006) mające na celu, między innymi, rozwój infrastrukturalny Polski, w ramach:

- Programu Operacyjnego – Transport – Gospodarka Morska,
- Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Priorytet 1 – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów),
- projektów finansowanych ze środków Funduszu Spójności, dotyczących obok środowiska (sieć wodociągowa i kanalizacyjna, gospodarka odpadami, poprawa jakości powietrza), transportu.

<sup>1</sup> Jak stwierdza się w *Strategii rozwoju kraju 2020*: „Istotnym czynnikiem wpływającym na procesy rozwojowe jest dostępność transportowa i infrastrukturalna”.

<sup>2</sup> Aspekty infrastrukturalne są również eksponowane w *Strategii – Polska 2030*. „W polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju nie rozwiążemy problemu realnej konwergencji między regionami, jeśli nie wyeliminujemy groźby wykluczenia transportowego i cyfrowego ... Kluczową infrastrukturą jest także sieć energetyczna”.

<sup>3</sup> *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Warszawa, wrzesień 2005, s. 18. Wcześniejsze dokumenty, tj. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006* (przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 roku, s. 26) oraz *Wstępny Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013* (przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 roku) eksponowały jedynie niedorozwój infrastruktury transportowej.

W obecnej perspektywie finansowej (NPR 2007-2013) program rozwój infrastruktury jest bardziej skomasowany i realizowany:

- w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ),
- w ramach 16 programów regionalnych; np. w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013 rozwój infrastruktury jest wspierany w ramach: Priorytetu III – Regionalny system transportowy oraz w ramach Priorytetu IV – Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka,
- w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej.

Celem rozważań jest ocena założeń oraz stanu realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wraz z obiektywnymi wnioskami odnoszącymi się zarówno do mocnych, jak i słabych stron Programu.

## Ogólna charakterystyka i ocena stanu realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

Głównym celem Programu jest podniesienie realnej atrakcyjności inwestycyjnej Polski, co wpłynie korzystnie na promocję naszego kraju na światowym rynku inwestycyjnym, lepszy naszą pozycję w światowych rankingach, w tym w rankingu *International Institute for Management Development* – IMD).

Łączna wielkość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2013 wynosi 37,7 mld euro, z czego wkład unijny to 28,3 mld euro, a wkład krajowy 9,4 mld euro. Prawie 90% tych środków przypada na sektory Transport i Środowisko. Szczegółowy podział tych środków został przedstawiony w tabeli 1.

**Tabela 1**

### Podział środków Unii Europejskiej w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko w podziale na poszczególne sektory w latach 2007-2013

Sektor	w mln EUR	w %
Transport	19 575,83	70
Środowisko	5 066,27	18
Energetyka	1 722,32	6
Kultura	533,72	2
Szkolnictwo Wyższe	586,51	2
Zdrowie	395,72	1
Razem	27 880,37	100*

\* Dodatkowo dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przewidziane zostały środki na pomoc techniczną (w sumie 581,3 mln euro).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Program<sup>4</sup>, z uwagi na swój zakres, skierowany jest to szerokiej grupy beneficjentów, np.: jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej, przedsiębiorców, jednostek naukowych (w tym także szkół wyższych), instytucji kultury, zakładów opieki zdrowotnej, organizacji pozarządowych a także kościołów i związków wyznaniowych. Należy także podkreślić, że za jego prawidłowe wdrażanie odpowiedzialnych jest aż pięć ministerstw i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju<sup>5</sup>.

Od początku działania Programu w jego funkcjonowaniu wprowadzono wiele istotnych zmian mających wpływ na jego obecny kształt. Zmiany te były wprowadzane w zasadzie w każdym obszarze. Do najważniejszych należy zaliczyć dotyczące realokacji środków pomiędzy działaniami w obrębie priorytetów oraz pomiędzy priorytetami, a także aktualizację list projektów<sup>6</sup>. Systematycznie wprowadzane były także zmiany o charakterze doprecyzowującym i aktualizacyjnym, np. w obszarze ustawodawstwa. Zmiany legislacyjne dotyczyły przede wszystkim: procesu kontroli, certyfikacji, sprawozdawczości, kwalifikowania wydatków, sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości oraz procedur odwoławczych.

Wybór projektów do realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko odbywa się w trybie pozakonkursowym i konkursowym. Do trybu pozakonkursowego zalicza się tryb indywidualny i systemowy (skierowany do projektów pomocy technicznej). Projekty indywidualne to przede wszystkim duże projekty infrastrukturalne oraz najważniejsze inwestycje prorozwojowe prowadzone w różnych dziedzinach, których proces przygotowania i wdrażania jest skomplikowany, czasochłonny i kosztowny, dlatego potrzebna jest ich aktualizacja, która w 2011 r. odbyła się dwukrotnie. Ostatnia aktualizacja miała miejsce w sierpniu 2011 r. i do chwili obecnej lista tych projektów nie uległa zmianie. Na liście projektów indywidualnych znajduje się w sumie 450 przedsięwzięć (w tym: 347 pro-

<sup>4</sup> W ramach 6 sektorów Programu realizowanych jest 15 priorytetów, a mianowicie: (1) Gospodarka wodno-ściekowa – 3 697,4 mln euro (w tym 3 142,8 mln euro z FS); (2) Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi – 1 208,1 mln euro (w tym 1 026,9 mln euro z FS); (3) Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska – 655,0 mln euro (w tym 556,8 mln euro z FS); (4) Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska – 834,4 mln euro (w tym 250,0 mln euro z EFRR); (5) Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych – 105,6 mln euro (w tym 89,9 mln euro z EFRR); (6) Drogowa i lotnicza sieć TEN-T – 10 596,3 mln euro (w tym 8 843,2 mln euro z FS); (7) Transport przyjazny środowisku – 11 589,5 mln euro (w tym 7 676,0 mln euro z FS); (8) Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe – 3 596,1 mln euro (w tym 3 056,7 mln euro z EFRR); (9) Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna – 1 403,0 mln euro (w tym 748,0 mln euro z FS); (10) Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii – 1 693,2 mln euro (w tym 974,3 mln euro z EFRR); (11) Kultura i dziedzictwo kulturowe – 651,3 mln euro (w tym 553,6 mln euro z EFRR); (12) Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia – 456,6 mln euro (w tym 359,7 mln euro z EFRR); (13) Infrastruktura szkolnictwa wyższego – 690,0 mln euro (w tym 586,5 mln euro z EFRR); (14-15) Pomoc techniczna - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności – łącznie 581,3 mln euro.

<sup>5</sup> Instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie poszczególnych priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko są: Ministerstwo Środowiska (priorytety I-V); Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (priorytety VI-VIII); Ministerstwo Gospodarki (priorytety IX-X); Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (priorytet XI); Ministerstwo Zdrowia (priorytet XII); Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (priorytet XIII).

<sup>6</sup> Np.: w 2011 r. w obrębie Priorytetu 3 *Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* przeniesiono około 1,69 miliona euro z działania 3.3 Monitoring środowiska na działanie 3.2 Zapobieganie i ograniczanie skutków zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom. Z kolei, w ramach realokacji priorytetów np.: z Priorytetu XIV przeniesiono w sumie 143,5 mln euro, z tego 50 mln euro na Priorytet IV, 63,5 mln euro na Priorytet VIII a 30 mln euro na Priorytet VII. Z Priorytetu II nastąpiła realokacja środków w wysokości 188,8 mln euro na Priorytet I. Realokacja środków została zatwierdzona przez Komisję Europejską decyzją KE nr K(2011)9376 z dnia 21 grudnia 2011 r.

jektów na liście podstawowej i 103 projekty na liście rezerwowej) o łącznej wartości około 242 mld zł. Według stanu na kwiecień 2012 r., najwięcej projektów z listy podstawowej było złożonych w sektorach Transport i Środowisko (odpowiednio: 178 i 79).

Projekty systemowe nakierowane są na rozwój instytucjonalny niezbędny do realizacji Programu, w tym także na podnoszenie kwalifikacji pracowników zaangażowanych w POIiŚ, finansowane są ze środków Pomocy Technicznej.

W ramach projektów konkursowych dotyczących wszystkich 6 sektorów do końca kwietnia 2012 r. ogłoszono łącznie 82 konkursy, w tym 67% z nich przypada na sektor środowisko. W sumie podpisano 1 098 umów na kwotę dofinansowania 17,3 mld zł, co stanowi zaledwie 15% wykorzystanie środków ogółem. Najwięcej umów, także pod względem wartościowym, zostało podpisanych w sektorze środowisko (tj. 536 umów o wartości 9,8 mld zł, co stanowi 46% wykorzystania środków). Niewiele umów zostało podpisanych w sektorze Transport (tj. 69 umów o wartości 2,9 mld zł). Głównym powodem jest fakt, iż umowy konkursowe w tym sektorze stanowią zaledwie 4% alokacji, ponieważ większość środków została przeznaczona na projekty indywidualne.

Od początku funkcjonowania Programu w sumie złożono 2 712 wniosków poprawnych pod względem formalnych o dofinansowanie na łączną kwotę 150,7 mld zł, z czego zatwierdzonych zostało 67% z nich (tj. 1 815 wniosków o wartości 120,9 mld zł). Natomiast ogółem, według stanu na koniec kwietnia 2012 r., podpisanych zostało 1 691 umów o wartości 96,8 mld zł. Biorąc pod uwagę alokację (wartość) środków dla całego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w najwyższym stopniu została ona skierowana do realizacji w sektorze szkolnictwa wyższego i kultury, tj. w 93% i 87%, natomiast w sektorze transportu w 68%, a w sektorze środowiska w 87%.

## **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko a NSRO; wskaźniki**

W Programie stosuje się wskaźniki monitorujące (produktu i rezultatu), określające jego wykonanie, w tym rzeczowe, np. w odniesieniu do transportu, środowiska i energetyki. Do najważniejszych należą, np.<sup>7</sup>:

### 1. Priorytet I:

- długość wybudowanej i przebudowanej sieci kanalizacyjnej sanitarnej,
- liczba osób podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej,
- liczba osób podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacyjnej wodociągowej;

### 2. Priorytet II:

- liczba nowych ponadregionalnych zakładów zagospodarowania odpadów,
- liczba zmodernizowanych zakładów zagospodarowania odpadów;

<sup>7</sup> Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko za 2011 r., zaakceptowane przez Komitet Monitorujący (s. 94 i dalsze).

## 3. Priorytet III:

- liczba nowych lub zmodernizowanych stanowisk pomiarowych lub innych narzędzi w zakresie monitoringu środowiska,
- liczba wybudowanych lub zmodernizowanych urządzeń służących gospodarowaniu wodami,
- liczba nowo wybudowanych obiektów małej retencji;

## 4. Priorytet IV:

- liczba nowych lub zmodernizowanych instalacji z zakresu ochrony środowiska (102% na koniec 2011 r.),
- liczba projektów służących poprawie jakości powietrza (36% na koniec 2011 r.);

## 5. Priorytet V:

- liczba osób uczestniczących w imprezach masowych (2% na koniec 2011 r.),
- łączna powierzchnia obszarów, na których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego ekosystemu (53% na koniec 2011 r.),
- łączna powierzchnia obszarów Natura 2000, na której zrealizowano projekty przyczyniające się do ich ochrony (164% na koniec 2011 r.);

## 6. Priorytet VI:

- wybudowane autostrady w sieci TEN-T (28,3 km na koniec 2011 r.<sup>8</sup>),
- wybudowane drogi ekspresowe w sieci TEN-T (95,33 km na koniec 2011r.),
- drogi w sieci TEN-T przebudowane do nośności 115kN/oś (67,44 km na koniec 2011r.),
- przebudowane lotniska w sieci TEN-T (0% do końca 2011 r.);
- wartość oszczędności czasu dla przewozu pasażerów i towarów uzyskanych dzięki budowie i modernizacji dróg,
- zwiększenie przepustowości portów lotniczych w sieci TEN-T,
- przyrost liczby pasażerów obsługiwanych na przebudowanych lotniskach;

## 7. Priorytet VII:

- zmodernizowane linie kolejowe,
- wybudowane lub zmodernizowane nabrzeża portowe,
- wybudowane lub zmodernizowane sieci transportu szynowego i trolejbusowego,
- zbudowane i rozbudowane centra logistyczne oraz terminale kontenerowe,
- drogi wodne zmodernizowane;
- poziom ukończenia TEN-T PP23,
- poziom ukończenia TEN-T PP27,
- wartość oszczędności czasu dla przewozu pasażerów i towarów uzyskanych dzięki modernizacji linii kolejowych,
- wzrost zdolności przeładunkowej w portach (0,5 mln t/rok do końca 2011 r.),
- dodatkowa liczba osób korzystających z komunikacji miejskiej;

<sup>8</sup> Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) – *Trans-European Transport Networks*; program unijny dotyczący sieci drogowych, kolejowych, wodnych i powietrznych. W priorytecie VI *Drogowa i lotnicza sieć TEN-T* są to projekty związane z budową dróg ekspresowych realizowane w ramach działania 6.1, przewidziane do wyboru w trybie indywidualnym.

## 8. Priorytet VIII:

- liczba przebudowanych miejsc niebezpiecznych,
- wybudowane i zmodernizowane drogi ekspresowe (34,5 km na koniec 2011 r.),
- drogi krajowe przebudowane do nośności 115 kN/oś,
- liczba przebudowanych lotnisk w zakresie ochrony i bezpieczeństwa transportu lotniczego w działaniu 8.4 (5 lotnisk do końca 2011 r.);

## 9. Priorytet IX:

- wartość zrealizowanych projektów,
- dodatkowa moc zainstalowana w elektrowniach wykorzystujących OZE (32 MW na koniec 2011 r., tj. 5% planu docelowego<sup>9</sup>),
- dodatkowa moc zainstalowana w kogeneracji (4 MW na koniec 2011 r., tj. 2% planu docelowego);
- ilość zaoszczędzonej energii (87 811 MWh na koniec 2011 r., tj. 7% planu docelowego),
- ilość energii wytworzonej z OZE (58 GWh na koniec 2011 r., tj. 6% planu docelowego),
- uniknięte emisje CO<sub>2</sub> (389 tys. t na koniec 2011 r., tj. 39% planu docelowego);

## 10. Priorytet X:

- długość nowo wybudowanych gazociągów przesyłowych (991,7 km na koniec 2011),
- długość wybudowanych elektroenergetycznych sieci przesyłowych (244,7 km na koniec 2011 r.),
- długość nowo wybudowanych gazociągów dystrybucyjnych (698 km na koniec 2011 r.);
- pojemność czynna podziemnych magazynów gazu ziemnego,
- roczna zdolność do odbioru gazu skroplonego dostarczanego drogą morską.

Bardziej zagregowany charakter mają wskaźniki służące do monitorowania realizacji celów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w zakresie infrastruktury na lata 2007-2013 aktualizowane przez GUS. Przedstawiono je w tabeli 2.

Jeżeli chodzi o wskaźniki warunkujące osiągnięcie zakładanego poziomu rozwoju (efektywności) transportu, to w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* proponuje się wskaźniki (*Strategia...* 2011):

- międzygałęziowej dostępności transportowej (wskaźnik główny – według PAN) – 0,3795 (2010 r.); poprawa o 15,7% do 2020 r.;
- dostępność w kilometrach autostrad (A) i dróg ekspresowych (D), według GUS; w 2010 r. – (A) 857,4, (D) 674,7; w 2020 r. – (A) 2000, (D) 2800;
- długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160 km/godz., według SRT; w 2010 r. – 0 km; w 2020 r. – 660 km;
- udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym, według GUS w 2010 r. – 2,03%; w 2020 r. – 5-6%.

<sup>9</sup> OZE – Odnawialne Źródła Energii.

Tabela 2

**Wartość wskaźników NSRO w poszczególnych latach, dotyczących transportu, środowiska i energetyki**

Wskaźnik	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana wartość wskaźnika w 2013 r.
<b>Cel 3:</b> budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności.									
Łączna długość autostrad (km)	405	552	552	663	663	765	849	857	1 754
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	226	233	258	297	330	452	522	675	2 555
Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. ludności)	14,8	15,0	14,3	13,7	14,6	14,3	12,0	10,2	7,4
Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (mln pasażerów)	4 199	4 150	3 994	4 001	4 078	4 066	3 779	3 905	4 225
Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej	-	1213	1353	1303	1307	1493	1568	-	1 786
Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (% ogólnej liczby)									
– miasto	84,2	84,5	85,2	86,2	86,6	86,9	88,1	88,6	90,0
– wieś	16,5	18,4	20,4	22,0	23,8	25,7	26,9	28,8	30,0
Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%)	1,6	2,1	2,6	2,8	3,5	4,3	5,8	7,0	7,5-8,5
Emisja gazów cieplarnianych (rok bazowy 1988=100 ekwiwalent CO <sub>2</sub> )	67,7	66,5	69,1	71,9	72,3	71,3	67,7	71,4	89,0

Źródło: *Wskaźniki...* (2012).

W *Strategii – Polska 2030*, uważa się za niezbędne do osiągnięcia w 2030 roku wskaźniki rozwoju infrastruktury, a mianowicie (*Strategia...* 2009):

- zwiększenie udziału linii kolejowych dostosowanych w ruchu pasażerskim do prędkości powyżej 121 km/godz. z 3% do 20% oraz powyżej 161 km/godz. z 0% do 8%;
- zwiększenie przeciętnej prędkości pociągów międzyaglomeracyjnych z 85 km/godz. do 130 km/godz.;
- zwiększenie wskaźnika gęstości autostrad z 2,4 do 6,4 km/1000 km<sup>2</sup> oraz gęstości dróg szybkiego ruchu z 3,8 do 23 km/1000 km<sup>2</sup>;
- zwiększenie liczby pasażerów transportu lotniczego rocznie do poziomu przekraczającego liczbę ludności o co najmniej 20% - dzięki poprawie dostępności obszaru Polski drogą powietrzną oraz poprawie połączeń transportowych lotnisk z miastami;

- pełny zasięg usług szerokopasmowych o jakości (przepustowość, cena) odpowiadającej normom europejskim na terenie całego kraju;
- penetracja infrastruktury teleinformacyjnej umożliwiająca przesył danych na poziomie spełniającym obowiązujące na świecie normy technologiczne powinna wynieść co najmniej 75%.

Analiza powyższych zestawów wskaźników pozwala na stwierdzenie, że wymienione wskaźniki, monitorujące realizację POIiŚ są kompatybilne ze wskaźnikami, dotyczącymi rozwoju infrastruktury, zawartymi w NSRO, w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz w *Strategii – Polska 2030*.

## Rekomendacje warunkujące realizację Programu

Istotne uwagi i zastrzeżenia do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zawierała już ocena *ex ante* Programu<sup>10</sup>. Do najważniejszych uwag i zastrzeżeń należy zaliczyć, np:

- niewłaściwe przeznaczenie środków z Funduszu Spójności w Priorytecie III (Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska);
- konieczność uzupełnienia list beneficjentów, gdy jest potrzebna większa ich liczba do wykonania zadań;
- mimo zasady zrównoważonego rozwoju transportu, w większości projekty nie są pro-ekologiczne;
- Program nie jest spójny, jest eklektyczny, o czym świadczy np. propozycja autorów oceny przeniesienia Priorytetu XIII (Infrastruktura Szkolnictwa Wyższego) do PO Innowacyjna Gospodarka;
- środki przewidziane na rozwój sektora transportu są zbyt małe, pokrywają niespełna 50% potrzeb, a w przypadku potrzeb rozwoju dróg tylko 25%;
- niezbędna jest rezygnacja z tzw. list projektów indykatorywnych, w celu umożliwienia instytucji zarządzającej oceny efektywności proponowanych działań w sektorze transportu;
- zestaw wskaźników monitoringu realizacji Programu jest niewystarczający i nie zawsze trafny. Autorzy oceny uważają, że np. wskaźniki są względem siebie nieprzystawalne i niespójne w sektorze środowiska; nie zdefiniowano wskaźników w sektorze transportu, poza Priorytetem VI i IX; autorzy oceny proponują dla sektora ochrony zdrowia, zamiast wskaźników – liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków i przeciętnej długości życia, wskaźnik – liczba osób powracających po urazach do zdrowia; generalnie biorąc, autorzy oceny nie byli w stanie ocenić, jakie będzie w kategoriach ilościowych zakładane oddziaływanie Programu w sektorze Zdrowia;

<sup>10</sup> Ocena szacunkowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Wykonawca: Konsorcjum: Kantor Doradcy w Zarządzaniu Sp. z o. o. oraz LRDP – Kantor Ltd (zamawiający Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) s. 8-17, 23-25, 29-30, 247-256.

- duży stopień ogólności w dokumentach określających instytucje zarządzające i pośredniczące;
- brak precyzyjnych zasad systemu finansowego (określonego ogólnie w NSRO), poza odesłaniem do ustawy o finansach publicznych i odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów;
- brak skupienia funkcji certyfikacyjnych w MRR, w celu usprawnienia procesów decyzyjnych, obiegu dokumentów, co zapobiegać będzie opóźnieniom w zakresie płatności, finansowania. Aparat administracyjny procesu realizacji płatności jest zbyt rozbudowany;
- brak szczegółowych kryteriów wyboru (przez instytucję zarządzającą we współpracy z instytucjami pośredniczącymi) projektów kluczowych;
- na rynku jest deficyt wykonawców potencjalnych projektów;
- barierą jest nadmierna złożoność struktury organizacyjnej Programu, bo aż 11 instytucji na trzech poziomach zarządzania: instytucja zarządzająca, pośrednicząca, wdrażająca;
- niedobór i wysoki poziom rotacji profesjonalnych pracowników MRR;
- niewielka wiedza dotycząca Programu w społeczeństwie oraz wśród potencjalnych beneficjentów. Niedostatek własnych środków finansowych beneficjentów;
- brak umiejętności planowania powoduje, że beneficjenci nie dotrzymują pierwotnych harmonogramów. Problemy mogą występować również w zakresie procedur aplikacyjnych, realizacji finansowania i przepływu informacji. Ponadto, brakuje odpowiednich zapisów w umowach dyscyplinujących poszczególne instytucje zaangażowane w realizację Programu;
- opóźnienia w zakresie płatności mogą wynikać zarówno z dużej liczby błędów, zbyt złożonej struktury organizacyjnej oraz nakładania się zadań i działań różnych instytucji.

Uogólniając można powiedzieć na podstawie powyższych uwag zawartych w ocenie *ex ante*, że słabe strony występują na różnych etapach, począwszy od przygotowania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, poprzez wybór projektów, ewaluację realizacji projektów, a skończywszy na finansowaniu realizacji projektu.

W powyższych uwagach znalazły się stwierdzenia wskazujące na obiektywne słabości w zakresie realizacji Programu, których nie uda się wyeliminować, gdyż są efektem krajowego niedorozwoju społeczno-gospodarczego (i po części cywilizacyjnego) oraz ograniczonego potencjału wykonawczego. Zaliczyć do nich należy: brak wystarczających środków inwestycyjnych na pełną realizację potrzeb infrastrukturalnych, np. w transporcie drogowym, w którym środki pokrywają tylko 25% potrzeb; niedostatek środków finansowych u beneficjentów; brak (deficyt) wykonawców projektów; niedobór profesjonalnych urzędników oraz brak umiejętności planowania;

Jeżeli chodzi o subiektywne słabości, których dotyczą powyższe uwagi, to trzeba stwierdzić, że nie jest możliwe wyeliminowanie wielu z nich w trakcie realizacji Programu, np. niemożliwe jest: zwiększenie proekologicznego charakteru Programu, gdyż między innymi wiązałoby się to m.in. z koniecznością zwiększenia nakładów finansowych na realizację poszczególnych działań (projektów) infrastrukturalnych; zmniejszenie stopnia eklektyczności Programu, np. poprzez przeniesienie niektórych priorytetów do innych programów opera-

cyjnych; zracjonalizowanie systemu zarządzania i realizacji Programu poprzez zmniejszenie liczby instytucji odpowiedzialnych za jego realizację lub zmiana zakresu działania wytypowanych instytucji; zmiana struktury środków finansowych, np. w ramach Priorytetu III (zgodnie z zasadami wykorzystywania środków z Funduszu Spójności), planowanych na ochronę środowiska. Wiele innych uwag, zawartych w ocenie *ex ante*, zostało uwzględnionych w zmianach dokonanych w Programie.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy, nasuwają się następujące wnioski, dotyczące Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a mianowicie:

1. Mimo stwierdzanej eklektyczności Programu, obejmującego zarówno infrastrukturę podstawową – techniczną (np. drogi) i infrastrukturę społeczną, wydaje się, że odpowiada on dużym potrzebom rozwojowym Polski w każdej dziedzinie. Świadczy o tym między innymi kompatybilność wskaźników monitorujących program ze wskaźnikami, zawartymi w NSRO, w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz w *Strategii – Polska 2030*. Planowana w Programie struktura wydatków (np. aż 70% na transport) wydaje się właściwa w stosunku do tych potrzeb (por. tabela 1), chociaż nie pokrywają one w pełni niektórych potrzeb rozwojowych. Być może jednak celowe byłoby, w celu zracjonalizowania zarządzania, wyłączenie najpilniejszej pod względem potrzeb rozwojowych dziedziny, tj. transportu (i ewentualnie energetyki) do oddzielnego programu operacyjnego, tak jak w poprzedniej perspektywie finansowej 2004-2006.
2. Przy wielorodnej strukturze Programu niejako naturalna wydaje się skomplikowana, wielopoziomowa forma zarządzania (aż 11 instytucji, w tym 5 ministerstw). Problem być może tkwi, jak wspomniano, w ocenie *ex ante*, w słabości kadr zarządzających Programem, w związku z dużą fluktuacją urzędników w resortach i urzędach, słabych ekonomicznie, kadrowo i organizacyjnie firm realizujących Program, czy wręcz w braku krajowych wykonawców.
3. Zatem, poniekąd z obiektywnych względów, wykonawstwo Programu (zwłaszcza dróg i autostrad, gdzie występuje olbrzymi „front robót”) powierzane jest firmom (konsorcjom) nie gwarantującym realizacji podjętych zadań. Tu problem leży również w niewłaściwym przeprowadzaniu przetargów, w tym niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Ponadto, wybiera się oferentów „najtańszych”, przy czym nie sprawdza się dogłębnie ich mocy przerobowych (wykonawczych). Bankructwa firm to poważne opóźnienia i zakłócenia w realizacji projektów (drogowych). Co więcej, pociąga to za sobą niewypłacalność firm w stosunku do podwykonawców. Na etapie przygotowywania Programu nie przewidziano takich ewentualności i dopiero po ich masowym wystąpieniu zdecydowano się na usprawnienie systemu rozliczeń w przypadkach bankructwa firm, poprzez przygotowanie w nadzwyczajnym trybie ustawy o spłacie niektórych

niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych<sup>11</sup>.

4. Wadą realizacji Programu są pojawiające się z pewnym opóźnieniem problemy związane z dodatkowymi kosztami realizacji, np. dróg, których nie uwzględniono w harmonogramach wydatków. Dotyczy to np. rekompensat za zniszczone otoczenie budowanych dróg (grunty rolne wyłączane czasowo z uprawy i inne grunty). W związku z tym zaległości w wypłatach rekompensat za zniszczenia mogą trwać bardzo długo, a ponadto koszty realizacji Programu będą wyższe niż przewidziano. Koszty realizacji Programu będą również wyższe ze względu na wady wykonanych prac, np. drogowych.
5. Niezależnie od poczynionych uwag i zastrzeżeń uważamy, że uwzględniając zaawansowanie realizacji Programu (oceniając na podstawie odsetka podpisanych umów oraz na podstawie wskaźników monitorujących), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko zostanie w pełni zrealizowany, pod warunkiem płynnej realizacji projektów, objętych podpisanymi umowami<sup>12</sup>. Być może realizacja ta będzie nieco opóźniona, co nie wstrzyma realizacji Programu wobec zasady finansowania – „n+2”. Gwarancją pełnej realizacji Programu jest, po pierwsze – stałe racjonalizowanie zarządzania Programem (w tym wzrost doświadczenia kadr zarządzających), a po drugie – jego permanentne weryfikacje i zmiany (np. przesunięcia środków pomiędzy różnymi priorytetami).

## Bibliografia

*Strategia rozwoju kraju 2020* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

*Strategia – Polska 2030* (2009), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

*Komunikat Komisji Europejskiej Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne wspólnotowe 2007-2013*, Bruksela 05.07.2005, KOM (2005) 0299.

*Wskaźniki służące do monitorowania realizacji celów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* (2012), GUS, Warszawa.

## Evaluation of the Assumptions and Implementation of the Operational Programme “Infrastructure and Environment”

### Summary

The Operational Programme “Infrastructure and Environment” is of a specific, base importance for the future Poland’s socio-economic development, compliant with the needs of natural environment protection. The resources assigned for the

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 891). Ustawa, według różnych opinii, ma wiele niekorzystnych zapisów, np. preferowani są w praktyce tylko wykonawcy realizujący co najmniej 3% wartości interwencji; środki na wypłaty są ograniczane, a zatem podwykonawcy nie odzyskują całości należności; procedury odzyskiwania należności przez podwykonawców są długotrwałe. Dlatego, w przygotowaniu jest projekt nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>12</sup> Niepokojące są jednak pojawiające się informacje w środkach masowego przekazu o nie rozpoczęciu realizacji wielu projektów, mimo podpisanych umów, np. w kolejnictwie.

Programme accomplishment are mainly focused on transport development (70% of the total value of funds). The infrastructure is additionally expanded within the framework of 16 regional operational programmes and in the Operational Programme “Development of Eastern Poland”. As of the end of April 2012, a substantial percentage of the resources envisaged in various areas of the Programme was put into implementation (signed agreements), for example, 87% in the area of environment, 68% in the area of transport, 93% in the high school sector, 87% in the field of culture. The value of indices makes probable a full and timely accomplishment of the Programme.

Disregarding the carried out corrections, there are still apparent certain weaknesses of the Programme. They include, *inter alia*:

- relatively great eclecticism of the Programme’s structure (too large scope) which comprises transport, environment, power engineering but also higher education, culture, healthcare;
- an objectively highly developed and multi-level form of Programme management, with a simultaneous deficit of professional staff and production capacities. It negatively affects timeliness and quality of project accomplishment and raises Programme’s costs. Unfortunately, selection of many cheapest offers made by Programme contractors, often without a sufficiently thorough control of their technical and financial condition, is improper. Also the current control of project implementation seems to be not thorough enough what is evidenced by a low quality of roads and motorways put into operation.

Despite all this, one has to state that, at the present stage of the socio-economic development of Poland, the Operational Programme “Infrastructure and Environment” meets the developmental needs, though, in our opinion, too limited means are directed to transport development (particularly roads and motorways) as well as to modernisation and extension of the power engineering sector.

**Key words:** infrastructure, operational programmes, environment protection, NSRF.

**JEL codes:** R4, Q4, Q5

## **Оценка предпосылок и осуществления Оперативной программы «Инфраструктура и окружающая среда»**

### **Резюме**

Оперативная программа «Инфраструктура и окружающая среда» имеет особое, базовое значение для будущего общественно-экономического развития Польши, согласного с нуждами защиты естественной среды. Средства, предусмотренные для осуществления программы, сосредоточены, в основном, на развитии транспорта (70% общей стоимости средств). Кроме того, инфраструктура развивается в рамках 16 региональных оперативных программ и по Оперативной программе «Развитие восточной Польши». На конец апреля 2012 г. существенная доля средств, предусмотренных в разных областях программы, была направлена для осуществления (подписанные договоры), например, 87% в области окружающей среды, 68% в области транспорта, 93%

в вузах, 87% в области культуры. Объем показателей делает вероятным полное и своевременное осуществление программы.

Независимо от проведенных корректур, все еще видны некоторые слабые стороны программы. К их числу можно, в частности, отнести:

- относительно высокую эклектичность структуры программы (слишком большой диапазон), которая охватывает транспорт, окружающую среду, энергетику, но и вузы, культуру, здравоохранение;
- объективно широко развитую и многоступенчатую форму управления программой при одновременной нехватке профессиональных кадров и производственных мощностей. Это отрицательно сказывается на своевременности и качестве выполнения проектов и повышает издержки программы. Увы, выбор многих самых дешевых предложений исполнителей программы, часто без достаточно тщательного контроля их технико-финансового положения, неправилен. Также текущий контроль за выполнением проектов представляется недостаточно пристальным, о чем свидетельствует низкое качество сдаваемых в пользование дорог и автомагистралей.

Несмотря на это следует констатировать, что на нынешнем этапе социально-экономического развития Польши Оперативная программа «Инфраструктура и окружающая среда» отвечает нуждам развития, хотя, по-нашему, слишком ограниченные средства направляются на развитие транспорта (особенно дорог и автомагистралей), а также на модернизацию и развитие энергетики.

**Ключевые слова:** инфраструктура, оперативные программы, защита окружающей среды, НСПС.

**Коды JEL:** R4, Q4, Q5

Artykuł nadesłany do redakcji w listopadzie 2012 r.