

Remigiusz Górniak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

FINANSOWANIE INWESTYCJI DROGOWYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004-2006

Streszczenie: Po akcesji Polski do UE budowa dróg oraz ich dostosowanie do standardów europejskich jest jednym z priorytetów współfinansowania projektów funduszami UE. W wyniku realizacji projektów drogowych powinna nastąpić poprawa dostępności komunikacyjnej, lepsze wykorzystanie warunków wynikających z położenia geograficznego oraz wielkości rynku. W latach 2004-2006 większość środków unijnych przeznaczono na budowę autostrad i dróg krajowych. W mniejszym stopniu realizowano projekty lokalne. Krajowy Program budowy dróg na lata 2007-2015 przewiduje budowę 1145 km autostrad, ponad 2,8 tys. km dróg ekspresowych, 487 km obwodnic oraz modernizację ok. 2 tys. km dróg krajowych. Realizacja wielu zadań będzie możliwa dzięki wsparciu funduszy pomocowych UE.

1. Wstęp

Prawidłowo rozbudowana sieć dróg jest jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój gospodarczy kraju i funkcjonowanie jego jednostek osadniczych. Sprawny system transportowy aktywizuje gospodarkę narodową, natomiast poważne zaniedbania w tej dziedzinie istotnie ograniczają możliwość jej dalszego rozwoju.

W Polsce nakłady inwestycyjne na rozwój drogownictwa były w okresie powojennym niewystarczające. W efekcie transport w naszym kraju nie odpowiada standardom europejskim, co negatywnie wpływa na jakość usług transportowych i tym samym oddziałuje na inne działy gospodarki. Mimo że w ostatnich latach na rozwój dróg skierowano dużo większe nakłady finansowe, ich wartość jest jednak ciągle niedostateczna w stosunku do zgłaszanych potrzeb ilościowych i jakościowych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wyznacza wiele wymogów i zobowiązań wynikających z członkostwa. Przygotowanie sieci transportowej do wymagań unijnych wymusza konieczność modernizacji sieci drogowej i kolejowej, zwiększenie bezpieczeństwa i zmniejszenie uciążliwości komunikacyjnej. W interesie Polski leży jak najszybsze stworzenie sprawnych połączeń transportowych z resztą Europy za pomocą nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz innych

dróg krajowych, a także rozwój dróg lokalnych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W części zadania te zostaną zrealizowane przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Celem artykułu jest próba wykazania korzyści wynikających z wykorzystania funduszy unijnych na rozwój sieci drogowej w Polsce w latach 2004-2006. Przedstawiona zostanie także ogólna ocena wyposażenia kraju i poszczególnych jego regionów w sieć drogową. Sprawny system drogowy jest bowiem siłą napędową i gwarantem szybkiego rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie – powstawania nowych inwestycji.

2. Pojęcie i rola infrastruktury drogowej

Infrastrukturę można określić jako „zespół podstawowych urządzeń i instytucji nieodzownych do należytego funkcjonowania gospodarki oraz organizacji życia ludności na danym terenie” [Ginsbert-Gebert, Podoski 1988, s. 9]. Definicja ta wskazuje na ekonomiczny charakter infrastruktury i jej integralne związanie z danym obszarem. Szczególnie ważną rolę odgrywa infrastruktura gospodarcza w miastach, gdzie występują jej wielorakie związki z mieszkalnictwem i pozostałymi elementami struktury miasta. Powołując się na A. Ginsberta-Geberta, należy stwierdzić, iż zagospodarowanie nieodłącznie wiąże się z wyposażeniem danego obszaru w zespół urządzeń zarówno technicznych, jak i socjalnych, kulturowych i społecznych.

Niezależnie od stosowanej klasyfikacji infrastruktura charakteryzuje się pewnymi niezmiennymi cechami. Należy tu wymienić jej służebny charakter, kapitałochłonność, niepodzielność techniczną, długowieczność, immobilność, wzajemną współzależność różnych elementów infrastrukturalnych [Ginsber-Geber 1977, s. 119]. Wszystkie wymienione wyżej cechy powinny być uwzględniane w procesie planowania inwestycji infrastrukturalnych, od których efektywności w dużej mierze zależy dynamika i kierunki rozwoju lokalnego. Klasyfikując inwestycje infrastrukturalne o charakterze komunalnym, wyróżnić można:

- inwestycje restytucyjne – związane z odtwarzaniem zużytych środków trwałych,
- inwestycje modernizacyjne – mające na celu poprawę parametrów techniczno-ekonomicznych przez przebudowę obiektów majątku trwałego,
- inwestycje rozwojowe – związane z tworzeniem nowego aparatu produkcji lub usług [Ginsber-Geber 1977, s. 119].

Drogi stanowią ważną część infrastruktury. Integrują ze sobą regiony gospodarcze, ułatwiając porozumienie ośrodków społeczno-gospodarczych przez transport i komunikację. Funkcja łączności sprzyja przemieszczaniu się osób i ładunków z jednego miejsca na drugie. Drogi pozwalają na wyrównywanie istniejących różnic między regionami o zróżnicowanym poziomie rozwoju. Spełniają one wiele funkcji w

życiu społeczno-gospodarczym kraju, regionu, jednostek lokalnych. Obsługując potrzeby gospodarki, drogi realizują następujące zadania (por. [Karst 1990]):

- łączą ośrodki rozwoju gospodarczego,
- przyspieszają rozwój gospodarczy, koncentrując siły wytwórcze wzdłuż sieci dróg,
- ułatwiają jednostkom gospodarczym poszukiwanie nowych lokalizacji,
- stwarzają atrakcyjne warunki do rozwoju przemysłu oraz zwiększają dostęp do usług i innych działów gospodarki narodowej, umożliwiając ich rozwój,
- umożliwiają przestrzenne rozszerzanie bazy surowcowej i rynków zbytu,
- uruchamiają nowe tereny, zarówno jako rynki pracy, jak i jako ośrodki produkcyjne,
- powodują wzrost intensywności gospodarki lokalnej w wyniku poprawy warunków zbytu i zaopatrzenia.

Dobrze rozwinięta infrastruktura drogowa tworzy warunki dla kształtowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Występujące tu braki zagospodarowania nie pozwalają na pełne wykorzystanie istniejącego potencjału nie tylko w gospodarce, lecz także w edukacji, nauce, kulturze czy turystyce. Brak dobrze rozwiniętej infrastruktury drogowej sprzyja utrzymywaniu się dużych różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi częściami kraju. Dotyczy to zwłaszcza wschodnich regionów Polski, należących do najbiedniejszych w Europie. Ze względu na tranzytowe położenie Polski szlaki komunikacyjne mogą odgrywać bardzo istotną rolę w obsłudze transportu międzynarodowego. Mając to na uwadze, można stwierdzić, iż brak nowoczesnej infrastruktury stanowi barierę rozwoju społeczno-gospodarczego państwa i jego poszczególnych regionów.

3. Długość i struktura dróg publicznych w Polsce

Przygotowanie sieci transportowej Polski do wymagań Unii Europejskiej wymusza konieczność modernizacji sieci drogowej i kolejowej, zwiększenie bezpieczeństwa i zmniejszenie uciążliwości komunikacyjnej. Dostępność komunikacyjna Polski kształtuje się na poziomie 75% średniej dla UE-27. W interesie Polski jest jak najszybsze stworzenie sprawnych połączeń transportowych z resztą Europy za pomocą nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg krajowych, a także rozwój dróg lokalnych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Polska ma ogółem 383 053 km dróg publicznych. Sieć dróg międzynarodowych przebiegających przez Polskę wynosi 5512 km. Podobną długość, ponad 4880 km, ma sieć dróg transeuropejskich (TEN). W systemie dróg publicznych długość autostrad wynosi 740 km, dróg ekspresowych 260 km, w tym dwujezdniowych 180 km. Pozostałe kategorie dróg krajowych to odcinki o łącznej długości 17 352 km, w tym drogi dwujezdniowe – 1286 km.

Ze względu na podział administracyjny według kategorii dróg, drogi krajowe obejmowały 18,5 tys. km (w tym 18,5 tys. km drogi utwardzone), drogi wojewódzkie 28,5 tys. km (w tym utwardzone 28,4 tys. km), drogi powiatowe 127,3 tys. km

(w tym utwardzone 114,4 tys. km) oraz gminne 208,7 tys. km (w tym w tym 97,6 tys. km utwardzone). Długość i strukturę dróg publicznych w Polsce na koniec 2007 r. obrazuje tab. 1.

Tabela 1. Podział administracyjny dróg publicznych w Polsce na dzień 31.12.2007 r.

Lp.	Kategoria dróg	Szacunkowe długości dróg (w km)	
		ogółem	w tym o nawierzchni twardej
1	drogi krajowe	18 546,2	18 521,0
2	drogi wojewódzkie	28 517,8	28 455,0
3	drogi powiatowe	127 296,6	114 357,0
4	drogi gminne	208 692,5	97 576,7
	ogółem	383 053,1	258 909,7

Źródło: na podstawie danych GUS.

Wśród ogółu dróg długość dróg publicznych miejskich w 2007 r. wyniosła łącznie 64 840,2 km, w tym o nawierzchni twardej 51 766,1 km, tj. 78,5%. Z kolei drogi zamiejskie w 2007 r. miały długość 318 212,9 km, w tym o nawierzchni utwardzonej 207 143,6 km, tj. 65,1%. Z ogólnej długości dróg publicznych 83,0% stanowiły drogi zamiejskie, a 17% drogi miejskie.

W grupie dróg o nawierzchni twardej ulepszonej (ok. 233 tys. km w kraju) na obszarach miast znajdowało się 21% ich długości. Z ogólnej długości dróg o nawierzchni twardej nieulepszonej w kraju (25,8 tys. km) w miastach znajdowało się 10,1%. W końcu 2007 r. drogi o nawierzchni twardej stanowiły 67,6% ogółu (ok. 79,8% w miastach i ok. 65,1% na obszarach wiejskich). Problem stanowią drogi o nawierzchni twardej nieulepszonej oraz o nawierzchni gruntowej. Nawierzchnię twardą nieulepszoną miało prawie 6,7% ogólnej długości dróg publicznych w kraju (miasta 4,0%, obszary zamiejskie 7,3%), natomiast nawierzchnię gruntową 32,4% ogółu dróg publicznych kraju (miasta 20,2%, obszary zamiejskie prawie 34,9%).

O potrzebach modernizacji dróg publicznych w Polsce dobitnie świadczy fakt, że w końcu 2007 r.:

- było eksploatowanych ponad 35 km dróg krajowych, które nie miały nawierzchni ulepszonej – w tym ponad 25 km dróg o nawierzchni gruntowej,
- w klasie dróg wojewódzkich ok. 100 km nie miało nawierzchni ulepszonej, w tym było 62,8 km dróg o nawierzchni gruntowej.

Znacznie gorsza, ale jednocześnie trudniejsza do oceny jest sytuacja w klasie dróg lokalnych – powiatowych i gminnych. Spośród dróg powiatowych aż 5,0 tys. km miało nawierzchnię twardą nieulepszoną, a 12,9 tys. km nawierzchnię gruntową. Drogi gminne to aż 111,1 tys. km nawierzchni nieulepszonej oraz 20,8 tys. km dróg o nawierzchni twardej nieulepszonej.

W ostatnich kilku latach nie wystąpił duży przyrost długości dróg. Nie znaczy to, że drogownictwo jest dziedziną, w której nie będą w najbliższych latach ponoszone wydatki inwestycyjne. Wręcz przeciwnie – skala potrzeb jest ogromna, wykraczają-

ca zazwyczaj poza własne możliwości finansowe podmiotów publicznych. Najpoważniejsze wady polskiej sieci drogowej to:

- brak spójnej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu – z punktu widzenia układu dróg szybkiego ruchu na obecnym etapie za szczególnie dotkliwy należy uznać: brak połączeń pomiędzy głównymi ośrodkami metropolitalnymi, w niewystarczającym stopniu wykształcone układy tego typu dróg w otoczeniu ośrodków metropolitalnych lub ich brak, brak połączeń na kierunku północ-południe (w tym połączenia autostradowego), brak dobrych połączeń głównych miast wschodniej Polski z Warszawą i resztą kraju;
- zły stan utrzymania dróg – ponad połowa dróg krajowych w Polsce kwalifikuje się do remontu natychmiast (stan zły) lub w najbliższej przyszłości (stan niezadowolający);
- prowadzenie ruchu przez tereny zabudowane – jest to duża uciążliwość dla mieszkańców i zagrożenie dla ich bezpieczeństwa, a jednocześnie sytuacja taka ogranicza przepustowość ciągów drogowych i zmniejsza prędkość ruchu tranzytowego.

Złemu stanowi infrastruktury drogowej towarzyszy bardzo szybki wzrost liczby samochodów. Bardzo ważnym problemem polskiego transportu jest także niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego i duża liczba wypadków drogowych.

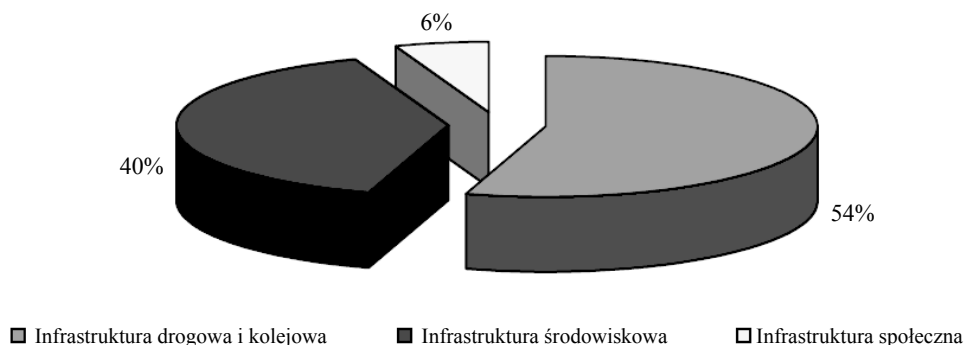
4. Zakres i struktura projektów drogowych objętych dofinansowaniem funduszami UE

O finansowaniu infrastrukturalnych inwestycji drogowych w Polsce środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej można mówić w aspekcie ich wykorzystania w latach 2004-2006 oraz perspektywie na okres 2007-2013. Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest przede wszystkim okres 2004-2006. W latach tych beneficjenci mogli ubiegać się o wsparcie na realizację projektów z infrastruktury transportowej, środowiskowej i społecznej w ramach Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego (ZPORR), sektorowych programów operacyjnych Transport (SPOT) i Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP) oraz Funduszu Spójności (Strategia FS) i Inicjatywy wspólnotowej INTERREG IIIA.

Wszystkie środki przeznaczone na realizację inwestycji infrastrukturalnych w perspektywie finansowej 2004-2006 przekraczają 40 mld zł. Na projekty z zakresu transportu przeznaczono najwięcej środków i w tym obszarze realizowane są największe inwestycje. Podział środków na inwestycje infrastrukturalne obrazuje rys 1.

Z zakresu infrastruktury drogowej realizowane są projekty dotyczące:

- budowy autostrad i przebudowy dróg krajowych (Strategia FS i SPOT);
- przebudowy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz modernizacji ulic (ZPORR);



Rys. 1. Udział procentowy realizowanych inwestycji infrastrukturalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów zebranej przez instytucję zarządzającą Podstawami wsparcia Wspólnoty.

- budowy dróg ekspresowych (Strategia FS);
- inwestycji z zakresu transportu publicznego (ZPORR);
- rozwoju systemów intermodalnych (SPOT);
- poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (SPOT).

Wszystkie inwestycje dotyczące dróg są realizowane w ramach kategorii Infrastruktura transportowa. Wsparcie na inwestycje z Funduszu Spójności związane jest głównie z budową autostrad i dróg ekspresowych, a także przebudową dróg krajowych znajdujących się w obszarze budowanej sieci TEN-T. Komplementarnie realizowane są przedsięwzięcia współfinansowane w ramach SPO Transport z działania 2.1. Budowa i przebudowa dróg krajowych, działania 2.2. Usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu SPOT oraz ZPORR. Uzupełnieniem dużych inwestycji transportowych są projekty regionalne ZPORR realizowane w poddziałaniu 1.1.1. Infrastruktura drogowa. Podstawowym kryterium w przypadku dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych jest ich dostępność w ramach regionalnego układu transportowego do sieci dróg krajowych, ekspresowych i autostrad. Odrębny charakter mają inwestycje drogowe z priorytetu 3 ZPORR: Rozwój lokalny. W ramach działań 3.1. Obszary wiejskie, 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji oraz zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne dofinansowanie otrzymały projekty wspierające budowę, modernizację lub rozbudowę dróg powiatowych i gminnych o charakterze lokalnym wraz z towarzyszącą infrastrukturą.

Najwięcej środków unijnych zakontraktowano na budowę autostrad i dróg krajowych. Z ogólnej wartości 11,3 mld zł wszystkich inwestycji drogowych ponad 8,5 mld zł przeznaczono na te przedsięwzięcia. Pozostała część 2,7 mld zł została przeznaczona na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz inne inwestycje drogowe. W ramach ZPORR przeważają inwestycje modernizacyjne związane z prze-

budową dróg lub poprawą istniejącego systemu drogowego. Także większość projektów realizowanych na drogach krajowych wiąże się z ich przebudową i modernizacją.

Przeważającą grupę beneficjentów (ponad 90% ogółu) stanowią jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty wykonujące zadania JST, a także jednostki budżetowe. Znaczny udział samorządów powiatowych i gminnych wśród beneficjentów wszystkich projektów determinuje rozmieszczenie realizowanych inwestycji w układzie wieś–miasto.

Poziom wykorzystania SPO Transport 2004-2006 w zakresie projektów drogowych

W maju 2009 r. wartość podpisanych umów oraz decyzji o dofinansowaniu projektów osiągnęła poziom 5736,05 mln zł w ramach środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co gwarantuje kontraktację środków w programie na poziomie 131,3% alokacji dostępnej w ramach SPO Transport. W ramach powyższej kwoty 5152,21 mln zł stanowi bezwarunkowe dofinansowanie projektów, a pozostałe 583,8 mln zł to dofinansowanie warunkowe, uzależnione dostępnością wolnych środków w programie. Wartość refundacji w ramach EFRR na rzecz beneficjentów osiągnęła poziom 3955,60 mln zł, co stanowi 90,56% wartości alokacji. Do końca maja 2009 r. zakończono rzeczowo 145 ze 150 projektów, z czego 47 zostało zakończonych finansowo. Dane obrazujące wykorzystanie alokacji ramach priorytetu 2 przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Wykorzystanie alokacji w ramach priorytetu 2 – Bezpieczna infrastruktura drogowa (dane w mln zł)

Działanie	Wartość alokacji	Wartość umów/decyzji		Wartość umów i decyzji bezwarunkowych		Wartość umów i decyzji warunkowych		Wartość płatności z konta programowego od początku realizacji programu (EFRR)	
	w mln zł	w mln zł	% alokacji	w mln zł	% alokacji	w mln zł	% alokacji	w mln zł	%
2.1. Budowa i przebudowa dróg krajowych	1 283,40	2 007,56	156,43	2 007,56	156,43	0,00	0,00	1 087,81	84,76
2.2. Usprawnienie przejazdu drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu	1 186,99	1 574,62	132,66	1 183,10	99,67	391,53	32,98	1 106,73	93,24
2.3. Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego	102,13	97,53	95,49	97,53	95,49	0,00	0,00	80,15	78,47
Priorytet 2	2 572,52	3 679,71	143,04	3 288,18	127,82	391,53	15,22	2 274,70	88,42

Źródło: na podstawie danych MRR.

Oznacza to, że wszystkie dostępne środki unijne w tym programie zostaną wykorzystane nawet w sytuacji wzmocnienia kursu euro wobec złotówki. Wszystkie wydatki, które znajdują się w puli powyżej 100%, zostały już poniesione i sfinansowane z różnych źródeł krajowych (budżet państwa, budżety samorządowe).

Wykorzystanie Funduszu Spójności w zakresie projektów drogowych

Alokacja środków Funduszu Spójności (wraz z ISPA) dla Polski na lata 2000-2006 wyniosła 5635,4 mln euro. Środki przyznane Polsce w ramach ISPA i Funduszu Spójności zostały w 100% rozdysponowane na 130 projektów, z czego aż 111 projektów to projekty inwestycyjne. Pozostałe to projekty pomocy technicznej i horyzontalnej.

W zakresie infrastruktury transportowej według danych z lipca 2009 r. wybudowano i zmodernizowano łącznie: ponad 655 km dróg i autostrad, z czego ponad 40% stanowią autostrady (264 km). Zakończono także budowę i modernizację: 317 obiektów mostowych (w tym mostów, wiaduktów, przejść dla pieszych, estakad i przejazdów dołem), 30 parkingów, 14 dwupoziomowych skrzyżowań.

Na koniec maja 2009 r. wnioski o płatność przekazane przez stronę polską do KE od początku uruchomienia strategii wykorzystania Funduszu Spójności dla projektów transportowych wyniosła ponad 1,9 mld euro, co stanowi 68,44% dostępnej alokacji z Funduszu Spójności na lata 2004-2006. Na koniec maja 2009 r. wartość środków przekazanych tytułem refundacji przez Komisję Europejską stronie polskiej dla projektów transportowych wyniosła 1,8 mld euro, co stanowi 63,85% dostępnej alokacji z Funduszu Spójności na lata 2004-2006¹.

Realizacja ZPORR w zakresie projektów drogowych

W ramach działania 1.1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego od początku realizacji programu podpisano 450 umów o dofinansowanie projektów o łącznej wartości dofinansowania ze środków EFRR 2,9 mld zł, co stanowi 104,98% dostępnej alokacji na to działanie na lata 2004-2006. Zrealizowano 417 wniosków o płatność końcową, a wartość dofinansowania z EFRR zakończonych projektów wyniosła 2,6 mld zł, co stanowi 93,78% dostępnej alokacji. Od początku programu zmodernizowano ok. 1727 km dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, a wybudowano ok. 174 km. Długość nowo wybudowanych dróg w ramach ZPORR stanowiła ok. 25% nowych dróg wybudowanych ogółem, natomiast zmodernizowanych odpowiednio 3,64%. Najwięcej dróg zmodernizowano w woj. podkarpackim (ok. 204 km) oraz lubelskim (ok. 203 km), a wybudowano w woj. mazowieckim (ok. 31 km). Odnotowano znaczny spadek (o ok. 20,8%) liczby wypadków drogowych na 1000 zarejestrowanych pojazdów samochodowych – z 3,21

¹ Zgodnie z obowiązującym systemem wdrażania projekty Funduszu Spójności realizowane są do roku 2010 włącznie. Oznacza to, że ostateczną datą kwalifikowalności wydatków ponoszonych w projektach jest 31 grudnia 2010 r., a zatem na wykorzystanie pełnej alokacji środków Funduszu Spójności pozostaje Polsce 1,5 roku.

w 2003 r. do 2,54 w 2007 r. Obniżyła się również liczba zabitych i rannych w wypadkach drogowych na 1000 mieszkańców – do 1,81 (wobec 1,82 w 2003 r.).

Tabela 3. Działanie 1.1. Wskaźniki postępu rzeczowego dla infrastruktury drogowej w latach 2004-2008 (stan na koniec 2008 r.)

Wskaźniki postępu rzeczowego (od początku realizacji ZPORR)		
Wskaźnik produktu		
1. Długość nowych dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych	km	174,28
2. Długość zmodernizowanych dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych	km	1 727,15
1. Udział nowych dróg powstałych w wyniku wsparcia w całkowitej długości nowych dróg	%	24,85
2. Udział długości dróg zmodernizowanych w całkowitej długości dróg	%	3,64
Wskaźnik oddziaływania		
1. Nakłady na bieżące utrzymanie (naprawy nawierzchni) dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych	w cenach stałych PLN	349 872,02
2. Liczba wypadków drogowych na 1000 zarejestrowanych pojazdów samochodowych	szt.	2,54
3. Liczba zabitych i rannych w wypadkach drogowych na 1000 mieszkańców	osoby	1,81

Źródło: opracowanie na podstawie danych MRR.

W ramach działania 3.1. Obszary wiejskie od początku realizacji programu łącznie wybudowano i zmodernizowano ok. 1694 km dróg powiatowych i gminnych. Udział wspartych dróg w całkowitej długości dróg powiatowych i gminnych wyniósł 1%. Projekty te miały typowo lokalny charakter.

5. Regionalne zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w drogownictwie

W Polsce występuje zróżnicowanie gęstości sieci dróg utwardzonych. W przeliczeniu na 100 km² w 2006 r. ich średnia długość wynosiła 82 km. To ponad dwukrotnie mniej niż we Francji (177 km) i Niemczech (184 km) oraz blisko czterokrotnie mniej niż w Japonii (305 km). Występują także znaczne zróżnicowanie regionalne. W Polsce najwyższy poziom omawianego wskaźnika cechował województwa: śląskie (164 km), małopolskie (146 km), świętokrzyskie (14 km) i łódzkie (92 km), a najniższy: warmińsko-mazurskie (51 km), podlaskie (55 km), zachodniopomorskie (56 km) oraz lubuskie (58 km). Najlepiej rozbudowaną siecią takich dróg dysponują duże aglomeracje miejskie wraz z należącymi do nich obszarami podmiejskimi (np.

województwa małopolskie, mazowieckie, dolnośląskie). Trzykrotnie rzadszą sieć dróg o twardej nawierzchni mają województwa północno-wschodniej Polski. Zróżnicowanie gęstości dróg o twardej nawierzchni najwyraźniej zaznacza się między Polską południową, gdzie koncentruje się życie społeczno-gospodarcze, a słabo zaludnionymi regionami północnymi (z wyjątkiem aglomeracji nadmorskich). Są to przede wszystkim obszary wokół wielkich miast. Najmniejszą gęstością dróg odznaczają się obszary „ściany wschodniej”, tereny górskie oraz północnej części kraju.

Pomimo dużego udziału inwestycji drogowych w wartości wszystkich projektów współfinansowanych funduszami UE środki przeznaczone na poprawę układu transportowego kraju są niewystarczające. Wysokość dostępnych środków powoduje, że cechą wspólną realizowanych inwestycji jest ich rozproszenie oraz widoczny brak wzajemnego powiązania pomiędzy projektami wspieranymi w ramach różnych programów i instrumentów finansowych. Duże inwestycje współfinansowane z Funduszu Spójności, SPOT oraz ZPORR są realizowane jedynie na odcinkach powstających autostrad oraz istniejących dróg krajowych położonych w sieci TEN-T, jednak nietworzących wyraźnej struktury połączeń między wschodem i zachodem kraju oraz łączącej największe ośrodki kraju.

W tabeli 4 przedstawiono wartość projektów drogowych realizowanych w ramach ZPORR przy współfinansowaniu funduszami UE w układzie województw.

Tabela 4. Analiza przestrzenna – podział środków w ramach ZPORR według województw na inwestycje drogowe

Województwo	Wartość całkowita projektów drogowych w mln zł	Udział województwa w ogólnej wartości środków	Udział dotacji drogowych EFRR 2004-2008 w PKB województwa z 2006 r.
Dolnośląskie	520,32	9,32%	0,36%
Kujawsko-pomorskie	319,12	5,72%	0,39%
Lubelskie	389,58	6,98%	0,69%
Lubuskie	129,58	2,32%	0,38%
Łódzkie	331,85	5,95%	0,34%
Małopolskie	318,87	5,71%	0,27%
Mazowieckie	783,90	14,05%	0,20%
Opolskie	135,69	2,43%	0,41%
Podkarpackie	394,62	7,07%	0,70%
Podlaskie	185,33	3,32%	0,48%
Pomorskie	381,72	6,84%	0,44%
Śląskie	624,67	11,19%	0,24%
Świętokrzyskie	195,10	3,50%	0,54%
Warmińsko-mazurskie	252,89	4,53%	0,62%
Wielkopolskie	357,36	6,40%	0,27%
Zachodniopomorskie	260,46	4,67%	0,42%
Polska ogółem	5 581,07	100,00%	

Źródło: na podstawie danych MRR.

Analiza przestrzennego zróżnicowania wykorzystania funduszy ZPORR na potrzeby drogownictwa wykazuje, iż najwyższe kwoty funduszy unijnych przypadły na województwa: mazowieckie – 783 mln zł (14,1% całkowitej wartości dotacji), śląskie 624,7 mln zł (11,1% kwoty dotacji dla Polski), dolnośląskie – 520 mln zł (9,3%), podkarpackie – 395 mln zł (7,1%) i lubelskie 390 mln zł (7,0%). Najniższe kwoty przydzielono dla województw: lubelskiego (2,3%), opolskiego – 136 mln zł (2,4%), podlaskiego – 185 mln zł (3,3%), świętokrzyskiego – 195 mln zł (3,5%) oraz warmińsko-mazurskiego 253 mln zł (4,5%).

Badając wartość realizowanych projektów w stosunku do regionalnego poziomu PKB, zauważyć można inne zależności, wykazujące znaczenie dofinansowania projektów funduszami UE dla rozwoju regionu. Wartość realizowanych projektów w stosunku do PKB poszczególnych regionów była największa w województwach: podkarpackim (0,7%), lubelskim (0,69%), warmińsko-mazurskim (0,6%), świętokrzyskim (0,5%) i podlaskim (0,48%). Z kolei najniższy odsetek cechował województwa: mazowieckie (0,2%), śląskie (0,24%), wielkopolskie i małopolskie (0,27%), łódzkie (0,34%) i dolnośląskie (0,36%). Wartości te pokazują znaczenie inwestycji dla rozwoju poszczególnych województw w odniesieniu do istniejącej bazy ekonomicznej.

Analiza realizowanych projektów co do poszczególnych województw pokazuje różnice w wykorzystaniu środków na transport drogowy. Z jednej strony obserwujemy niedostatki projektów finansowanych z Funduszu Spójności i SPOT. Dotyczy to województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, znacznej części warmińsko-mazurskiego oraz lubuskiego. W wielu regionach kraju realizowane są małe inwestycje rozproszone na terenie całego województwa kosztem dużych projektów. Podjęte przedsięwzięcia mają w większości charakter „punktowy”, tj. nie dotyczą dłuższych odcinków dróg. Inwestycje skupiają się wokół aglomeracji kosztem poprawy połączeń z ośrodkami lokalnymi. Dotyczy to województw: łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego. Przykładem obrazującym zaistniałą tendencję jest województwo łódzkie, które charakteryzuje się stosunkowo małymi inwestycjami o charakterze punktowym, finansowanymi głównie z działania 3.1. Obszary wiejskie ZPORR. Liczba i wartość tych projektów wskazuje na typowo lokalny charakter realizowanych inwestycji. Wzajemne powiązania inwestycji drogowych widoczne są tylko w niektórych województwach – śląskim, małopolskim i podkarpackim.

Realizowane w ramach ZPORR projekty ze względu na ich rozproszenie nie przyczyniają się do budowy połączeń infrastrukturalnych pomiędzy większymi miastami w poszczególnych regionach. Ponadto znikoma jest liczba projektów priorytetowych, poprawiających stan połączeń sieci krajowej, regionalnej i lokalnej z głównymi systemami transportowymi kraju. W większości województw realizowane są bowiem inwestycje punktowe kosztem liniowych. Zły stan dróg wymusił niejako traktowanie priorytetowo inwestycji, które wymagały natychmiastowej interwencji, co nie zawsze przełożyło się jednoznacznie na wyeksponowanie projektów wspiera-

jących połączenia lokalnych centrów z regionalnymi oraz z powstającymi sieciami autostrad i dróg krajowych. Można przypuszczać, że po okresie realizacji inwestycji zaspokajających bieżące potrzeby nastąpi intensyfikacja działań zmierzających do włączenia dróg gminnych i powiatowych w system dróg krajowych.

6. Zakończenie

Infrastruktura transportowa jest postrzegana jako istotny problem, stanowiący barierę wzrostu gospodarczego, rozwoju ekonomicznego i społecznego. Równocześnie inwestycje w transport drogowy są traktowane jako poważna szansa wspomaganie rozwoju kraju i jego poszczególnych regionów.

W Polsce, mimo dość dobrze rozwiniętej sieci dróg, zasadniczym problemem jest zacofanie infrastruktury drogowej w zestawieniu z wysoko rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej. Według raportu NIK polskie drogi nie spełniają standardów UE pod względem ich struktury, parametrów technicznych i stanu technicznego.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na współfinansowanie budowy autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic oraz remontu i dostosowania do europejskich standardów istniejących w Polsce arterii komunikacyjnych przeznaczana jest znaczna część unijnych funduszy strukturalnych i spójnościowych. W okresie 2004-2006 najwięcej środków unijnych zakontraktowano na budowę autostrad i dróg krajowych. Z ogólnej wartości 11,3 mld zł wszystkich inwestycji drogowych ponad 8,5 mld zł przeznaczono na te przedsięwzięcia. Pozostała część – 2,7 mld zł – została skierowana na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz inne inwestycje drogowe. W ramach ZPORR przeważają inwestycje modernizacyjne związane z przebudową dróg lub poprawą istniejącego systemu drogowego, natomiast duże projekty z Funduszu Spójności dotyczą budowy odcinków powstających autostrad. Duże inwestycje współfinansowane z Funduszu Spójności, SPOT oraz ZPORR są realizowane jedynie na odcinkach powstających autostrad oraz istniejących dróg krajowych położonych w sieci TEN-T.

Analiza realizowanych projektów w odniesieniu do poszczególnych województw pokazuje różnice w wykorzystaniu środków na transport drogowy. Generalnie na obecnym etapie wdrażania projektów nie realizuje się wielu inwestycji drogowych, a podjęte przedsięwzięcia mają w większości charakter „punktowy”, tj. nie dotyczą dłuższych odcinków dróg. Najbardziej aktywne w absorbowaniu funduszy w ramach ZPORR są województwa: pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, świętokrzyskie, podlaskie i śląskie, gdzie wartość zakontraktowanego dofinansowania w stosunku do przyznanej alokacji na lata 2004-2006 przewyższa 85%. Natomiast w województwach: łódzkim, dolnośląskim, małopolskim i lubelskim wykorzystanie środków nie przekracza 1/2 dostępnej alokacji.

Przygotowywany przez rząd Program budowy dróg krajowych na lata 2007-2015 zakłada budowę 770 km autostrad w systemie tradycyjnym, 375 km autostrad

w systemie koncesyjnym, ponad 2,8 tys. km dróg ekspresowych, 487 km obwodnic. Poza tym program przewiduje modernizację ok. 2 tys. km dróg krajowych. Uwzględnia też szacowane na 22,5 mld zł inwestycje związane z przygotowaniem do Euro 2012. Budowę autostrad i dróg krajowych ma przyspieszyć powołanie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia (SSP). Ich działania mają też polepszyć absorpcję środków unijnych.

Literatura

- Domańska A., *Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ginsber-Geber A., *Zarys polityki komunalnej*, SGPiS, Warszawa 1977.
- Ginsbert-Gebert A., *Infrastruktura i jej rola w rozwoju miast, Gospodarka miejska – wybrane zagadnienia*, cz. I, SGPiS, Warszawa 1976.
- Ginsbert-Gebert A., K. Podoski, *Infrastruktura komunalna i społeczna w Polsce w latach 1950-2000*, KPZK PAN, Warszawa 1988, s. 9.
- Kaczor G., Krzemiński S., *Rozwój regionalny przez inwestycje infrastrukturalne przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Transport jako czynnik integracji regionów – Translog2004*, Wyd. Fundacja Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.
- Karst Z., *Drogi kołowe jako element infrastruktury technicznej*, AE, Wrocław 1990.
- Liberadzki B., Mindura L. (red.), *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*, Wyd. ITE, Warszawa 2006.

FINANCING OF ROAD INVESTMENTS FROM THE EUROPEAN UNION IN 2004-2006

Summary: After the Polish accession to the EU, the construction of roads and their adjustment to European standards is one of the priorities for co-financing of EU funds. As a result of road projects there should be the improvement of communication accessibility, better utilization of geographic location and benefits from the size of the market. In 2004-2006 the majority of EU funds was earmarked for the construction of motorways and national roads. Local projects were implemented to a lesser extent. National Programme for Road Construction 2007-2015 encompasses the construction of 1145 km of highways, over 2.8 thousand km of expressways, 487 km of bypasses and upgrading of about 2 thousand km of national roads. The implementation of many tasks will be possible through the support of EU assistance funds.