

# Magdalena Sługocka

---

## Znaczenie Programu Infrastruktura i Środowisko w rozwoju infrastruktury kolejowej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 44, cz. 2, 215-222

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Sługocka<sup>1</sup>

## ZNACZENIE PROGRAMU INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO W ROZWOJU INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

### Wstęp

Transport kolejowy stanowi istotne ogniwo polskiego systemu transportowego. Jest realizatorem celów gospodarczych, społecznych, a także ekologicznych, związanych z niezbędną obsługą potrzeb przewozowych. Za strategiczne uznaje się, więc te wszystkie działania, które pozwolą przywrócić właściwą rolę kolei w realizacji zarówno krajowych, jak i międzynarodowych zadań przewozowych. Od wielu lat trwają ogromne inwestycje w remont i modernizację infrastruktury kolejowej. Źródła aktualnie wykorzystywane to przede wszystkim fundusze unijne i środki z budżetu państwa, kredyty, głównie Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz środki własne i z Funduszu Kolejowego.

Celem artykułu jest charakterystyka Programu Infrastruktura i Środowisko i przedstawienie jego wpływu na kształtowanie i rozwój infrastruktury kolejowej.

### Charakterystyka Grupy PKP

Utworzenie Grupy PKP jest wynikiem wdrożenia Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. W roku 2001 rozpoczęła działalność spółka PKP S.A., wstępując we wszystkie prawa i obowiązki, a także zobowiązania byłego państwowego przedsiębiorstwa PKP. W tym samym roku z PKP S.A. wydzielono 24 spółki zależne, tworząc Grupę PKP<sup>2</sup>. Celem tych przemian zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej

<sup>1</sup> Mgr, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>2</sup> Grupę PKP tworzą: PKP S.A. spółka dominująca oraz spółki operatorskie obsługujące rynki: przewozów pasażerskich (PKP Intercity Sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.), przewozów towarowych (PKP Cargo S.A., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.) oraz spółki związane z infrastrukturą kolejową (PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., PKP Energetyka Sp. z o.o., Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o., PKP Informatyka Sp. z o.o.), oraz: Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury sp. z o.o., WAG-REM sp. z o.o., Gorzów Wagony sp. z o.o., CS Szkolenie i Doradztwo sp. z o.o., Natura Tour sp. z o.o., Polskie Koleje Linowe sp. z o.o., Drukarnia Kolejowa Kraków sp. z o.o., Kolejowe Zakłady Łączności sp. z o.o. Większość z nich została wyodrębniona przez spółkę – matkę PKP S.A. na podstawie ustawy z 8 września 2000 r. „O komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p.p. Polskie Koleje Państwowe”. Trzy spółki powstały rozpoczęły działalność na podstawie koncesji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, są to PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o., PKP Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o.

było rozgraniczenie działalności przewozowej kolei od zarządzania liniami kolejowymi oraz utworzenie samodzielnych podmiotów prawa handlowego, mogących świadczyć usługi nie tylko na rynku kolejowym. Grupa PKP jest czwartą, co do wielkości koleją europejską i jest reprezentowana we wszystkich międzynarodowych organizacjach kolejowych. PKP S.A. pełni dominującą rolę w Grupie PKP. Do jej podstawowych zadań należą: realizacja procesów restrukturyzacji, zagospodarowanie zbędnego majątku, zarządzanie płynnością finansową spółek Grupy PKP, koordynacja przedsięwzięć związanych z rozwojem spółek Grupy PKP, przygotowanie projektów prywatyzacyjnych dla spółek Grupy, wdrożenie systemu zarządzania, jakością według norm ISO. PKP S.A. zajmuje się również gospodarowaniem majątkiem kolejowym, w tym zagospodarowywaniem nieruchomości, wynajmem, dzierżawą, sprzedażą nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych. Spółka prowadzi także działalność geodezyjną i kartograficzną oraz inwestycyjną.

## Formy wsparcia z Unii Europejskiej

Do 2004 roku Polska korzystała z tzw. pomocy przedakcesyjnej, czyli środków finansowych przeznaczonych dla krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Po wstąpieniu do Unii w maju 2004 r., Polska nadal korzystała z przyznanej pomocy przedakcesyjnej, a dodatkowo, jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej w latach 2004–2006 po raz pierwszy korzystaliśmy ze środków unijnych na tych samych zasadach, co pozostałe państwa członkowskie. Większość funduszy pozyskanych jeszcze w okresie przedakcesyjnym realizowana jest obecnie<sup>3</sup>. Wynika to z faktu, iż przeciwieństwo do inwestycji drogowych realizacja projektów kolejowych jest o wiele bardziej zbiurokratyzowana i czasochłonna, a efekty widoczne są dopiero po kilku latach<sup>4</sup>.

Lata 2007–2013 to kolejny okres programowania, w ramach którego Polsce zostało przyznane wsparcie na rozwój poszczególnych regionów i całego kraju, rozwój zasobów ludzkich oraz na zbliżenie poziomu życia ludności w Polsce do standardów europejskich. W ramach nowej polityki spójności uruchomiono dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz trzeci instrument Fundusz Spójności (FS)<sup>5</sup>. EFRR finansuje dziedziny obejmujące inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw infrastrukturę drogową, edukacyjną rozwój turystyki. W ramach EFS wsparcie uzyskać mogą przedsięwzięcia z zakresu promocji aktywnej polityki rynku pracy, kształcenia ustawicznego, rozwoju przedsiębiorczości. Fundusz Spójności wspiera dwa sektory – transport oraz środowisko, dofinansowanie ze środków FS może zostać przyznane na inwestycje z zakresu poprawy, jakości wód powierzchniowych, racjonalizacji gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy, a także rozwoju bezpiecznej infrastruktury drogowej. Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi, zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych,

<sup>3</sup> [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl).

<sup>4</sup> Średnio na realizację projektu modernizacji linii kolejowej potrzeba ok. 8 lat, to jest, co najmniej dwa razy więcej czasu niż na realizację inwestycji drogowych.

<sup>5</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii Europejskiej dla Przedsiębiorców*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009, s. 43.

powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)<sup>6</sup>. ZPORR zarządzany był na poziomie krajowym, a jego wdrażanie w dużej mierze odbywało się na poziomie regionalnym. Regionalne Programy Operacyjne są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa. Bardziej strategiczny charakter okresu programowania 2007–2013 wynika ze wzmocnienia powiązań między programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych, a innymi głównymi politykami UE<sup>7</sup>.

## Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

W obecnym okresie programowania wyjątkowe miejsce otrzymały sprawy ochrony środowiska oraz inwestycje w infrastrukturę o charakterze ponadregionalnym. Takie projekty mogą być obecnie dofinansowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)<sup>8</sup>. W poprzednim okresie odpowiednik takiego programu nie istniał, a inwestycje o podobnym charakterze mogły być realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT). Sektorowy Program Operacyjny Transport nie posiada swojego kontynuatora w ramach perspektywy 2007–2013. Cele tego Programu zostały włączone do Programu Infrastruktura i Środowisko, a także do poszczególnych RPO w częściach poświęconych transportowi regionalnemu i lokalnemu.

Jest to największy z punktu widzenia dostępnych środków i zakresu działań Program Operacyjny w całej Unii Europejskiej stanowiący najważniejsze źródło finansowania inwestycji transportowych w Polsce<sup>9</sup>. PO IiŚ jest tzw. programem dwufunduszowym, finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności<sup>10</sup>. Na jego realizację w latach 2007–2013 Polska otrzyma z unijnego budżetu ok. 27,9 mld euro, z czego na inwestycje w infrastrukturę transportową przeznaczone będzie blisko 19,4 mld euro, co stanowi ponad 70% ogólnych środków przeznaczonych na PO IiŚ<sup>11</sup>. Podział środków UE dostępnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pomiędzy poszczególne sektory przedstawia się następująco<sup>12</sup>:

- środowisko – 4,8 mld euro,
- transport – 19,4 mld euro,
- energetyka – 1,7 mld euro,
- kultura – 490,0 mln euro,
- zdrowie – 350,0 mln euro,
- szkolnictwo wyższe – 500,0 mln euro.

Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie

<sup>6</sup> www.cfs.gov.pl.

<sup>7</sup> www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

<sup>8</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko został zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej dnia 7 grudnia 2007 r.

<sup>9</sup> www.mi.gov.pl.

<sup>10</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wichler, *Fundusze Unii...*, op. cit., s. 53.

<sup>11</sup> Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 wyniesie 37,6 mld euro, z czego wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy 9,7 mld euro.

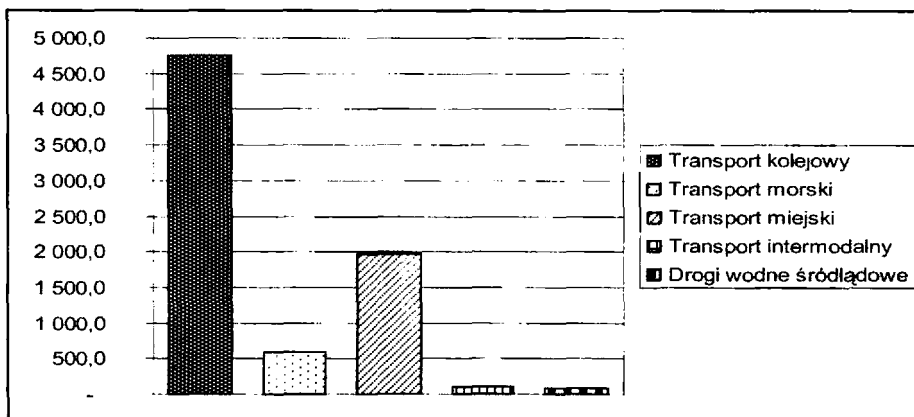
<sup>12</sup> www.pois.gov.pl.

stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Program operacyjny służy wdrażaniu zapisów z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Wyznacza cele i zadania konieczne do realizacji i służy, jako fundament do alokacji środków pochodzących z poszczególnych funduszy strukturalnych, definiując konkretne obszary wsparcia i grupy docelowe w danym dziedzinie życia<sup>13</sup>.

Główny cel PO LiŚ realizowany będzie przez dwa cele horyzontalne wymienione w NSRO<sup>14</sup>:

- Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej poprzez włączenie do systemu transportowego największych ośrodków miejskich z obszarów wschodnich Polski;
- Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej, która wspierana będzie głównie przez duże inwestycje z zakresu rozbudowy sieci transportowej, ochrony środowiska, zdrowia oraz infrastruktury energetycznej.

Cele horyzontalne wspierane będą poprzez realizację pięciu celów szczegółowych takich jak: wspieranie dobrego poziomu siły roboczej, wykorzystanie potencjału kultury dla zwiększenia atrakcyjności Polski, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych oraz budowę odpowiedniej infrastruktury. W ramach Programu wyróżnionych zostało 15 osi priorytetowych. Zgodnie z celem głównym programu wybór osi priorytetowych odpowiada obszarom, które mają podstawowe znaczenie dla wzrostu atrakcyjności Polski i jej regionów. Połączenie wszystkich osi priorytetowych w jednym dokumencie wynika z ich wzajemnej komplementarności. Inwestycje z zakresu transportu kolejowego realizowane będą w ramach priorytetu VII – Transport przyjazny środowisku, a suma środków na realizację wynosi 7513,5 mln euro<sup>15</sup>. Podział przyznanych środków w ramach priorytetu VII prezentuje rysunek 1.



Rysunek 1. Podział środków PO LiŚ w ramach priorytetu VII.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

<sup>13</sup> [www.dotacjeue.org.pl](http://www.dotacjeue.org.pl).

<sup>14</sup> [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

<sup>15</sup> [www.funduszcstructuralne.gov.pl](http://www.funduszcstructuralne.gov.pl).

Celem inwestycji w ramach priorytetu VII jest zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Zakresem obejmuje on rozwój transportu kolejowego (4760, 0), morskiego (594, 0.), publicznego w obszarach metropolitalnych (1971, 4), intermodalnego (108, 9), oraz wód śródlądowych (79,2). Instytucją zarządzającą Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko jest Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który wykonuje swoje funkcje przy pomocy Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Instytucja Zarządzająca przekazuje część swoich zadań instytucjom pośredniczącym<sup>16</sup>. Do realizacji priorytetu VII zostało powołane Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Głównymi beneficjentami w ramach osi priorytetowej będą mogły być przede wszystkim podmioty zarządzające liniami kolejowymi, portami morskimi, centrami logistycznymi, śródlądowymi drogami wodnymi, jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje odpowiedzialne za transport publiczny w metropoliach: warszawskiej, katowickiej, wrocławskiej, łódzkiej, trójmiejskiej, krakowskiej, poznańskiej, bydgosko-toruńskiej, szczecińskiej. Poniższy rysunek schematycznie przedstawia proces realizacji Programu.



Rysunek 2. Schemat realizacji Programu Infrastruktura i Środowisko.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT).

Należy pamiętać, że równolegle w resortach opracowuje się inne dokumenty strategiczne dla rynku kolejowego takie jak: Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030, Polityka transportowa Państwa na lata 2006–2025, Strategia rozwoju transportu na lata 2007–2013<sup>17</sup>. Wszystkie te dokumenty planistyczne zawierają kierunki rozwoju Polski w kontekście transportu kolejowego, zasady i przestrzenie

<sup>16</sup> M. Jankowska, A. Sokół, A. Wicher, *Fundusze Unii...*, op. cit., s. 53.

<sup>17</sup> [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

wsparcia środkami publicznymi i obszary, na których skoncentrują się działania instytucji publicznych.

## Przewidywane efekty realizacji osi priorytetowej w sektorze transportu kolejowego

W latach 2007–2013 transport kolejowy może liczyć na dofinansowanie sięgające 10% dostępnych środków PO IiŚ. Zakłada się zmodernizowanie do 2015 roku kluczowych dla komunikacji międzynarodowej odcinków linii kolejowych, w tym modernizację linii kolejowej nr 8 na odcinku Warszawa Okęcie – Radom – Kielce oraz poprawę stanu pasażerskiego ruchu kolejowego<sup>18</sup>.

Realizacja osi priorytetowej służyć będzie również zwiększeniu udziału w przewozie ładunków i osób gałęzi transportu alternatywnych w stosunku do transportu drogowego, co będzie prowadzić do lepszego zrównoważenia systemu transportowego, zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko oraz do redukcji zatłoczenia motoryzacyjnego. W ramach osi priorytetowej realizowane będą również projekty modernizacji linii kolejowych przede wszystkim znajdujących się w sieci TEN-T wraz z zakupem nowoczesnego taboru.

W dobie zjednoczonej Europy i tworzenia jednolitego rynku przewozów kolejowych interoperacyjność kolei staje się coraz ważniejszym zagadnieniem, dlatego też w bliskiej perspektywie będą realizowane kwestie takie jak: skrajnia taboru, gabaryty ładunków, czy system zasilania elektroenergetycznego. Dofinansowanie przewidziane jest również na wdrożenie elektronicznych systemów zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz prace przygotowawcze do budowy linii dużych prędkości<sup>19</sup>. Wsparcie uzyskają także projekty w zakresie przygotowania dokumentacji technicznej inwestycji zgodnych z celami osi priorytetowej<sup>20</sup>. Poza projektami kluczowymi realizowane będą przedsięwzięcia wybierane w trybie konkursowym. Warunkiem otrzymania dofinansowania na ich realizację będzie spełnienie zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący PO IiŚ kryteriów wyboru projektów<sup>21</sup>. Weryfikowane na bieżąco projekty zamieszczone na liście projektów indywidualnych dla Programu Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 znajdują się na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i stronie internetowej Programu<sup>22</sup>.

## Trudności z absorpcją funduszy

Pozyskanie instrumentów unijnych wymaga długofalowego planowania i skuteczności. Pod względem wykorzystania funduszy strukturalnych Polska plasuje się na 5 pozycji wśród nowych państw członkowskich. Główną przyczyną są skomplikowane i sztywne polskie przepisy prawne i procedury. Ponadto wskazuje się na problemy takie jak<sup>23</sup>:

---

<sup>18</sup> [www.cupt.gov.pl](http://www.cupt.gov.pl).

<sup>19</sup> J. Raczyński, 2007–2013 – więcej inwestycji i oczekiwanie na strategię, „Rynek Kolejowy” 2007, nr 2.

<sup>20</sup> [www.wolnadroga.pl](http://www.wolnadroga.pl).

<sup>21</sup> [www.cupt.gov.pl](http://www.cupt.gov.pl).

<sup>22</sup> [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

<sup>23</sup> [www.plk-sa.pl](http://www.plk-sa.pl).

- Niewystarczające zaplecze kadrowe wykonawców dokumentacji przedprojektowej i projektowej, ograniczony potencjał firm realizujących roboty budowlane, długotrwałe procedury przetargowe.
- Długotrwałe procedury uzgodnień i uzyskiwanie decyzji władz lokalnych i innych instytucji, dynamiczne zmiany rynku – wzrost cen.

W ostatnich miesiącach, w związku z światowym spowolnieniem gospodarczym bardzo wiele mówi się o konieczności uproszczenia procedur aplikowania o środki funduszy strukturalnych. Dużo w tej dziedzinie zostało już zrobione, część nowych rozwiązań zostanie wprowadzonych w najbliższym czasie, niemniej w dalszym ciągu instytucje odpowiedzialne za realizację programów dokonują stałego, bieżącego przeglądu systemu wdrażania środków wspólnotowych pod kątem jego optymalizacji. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywają beneficjenci, których uwagi kierowane m.in. w ramach akcji Proste Fundusze do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego są przedmiotem analiz<sup>24</sup>.

## Zakończenie

Z analizy SWOT Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wynika, iż jedną z głównych barier hamujących rozwój gospodarczy Polski i jej regionów jest brak dobrej i sprawnej infrastruktury technicznej oraz społecznej. W świetle tego w celu stworzenia dogodnych warunków dla lokalizacji nowych inwestycji w Polsce niezbędne jest zapewnienie dobrej i sprawnej komunikacji<sup>25</sup>. Restrukturyzacja przewozów towarowych, inwestycje w infrastrukturę, rozbudowa międzynarodowych szlaków kolejowych i zagwarantowanie zasad uczciwej konkurencji między przewoźnikami – to priorytety Polski w aspekcie transportu kolejowego. Polityka Unii Europejskiej tak bardzo przyjazna inwestycjom kolejowym ma więc dla Polski duże znaczenie, gdyż po wielu latach rozpoczęto modernizację narodowego przewoźnika.

## Literatura

1. Jankowska M., Sokół A., Wicher A., *Fundusze Unii Europejskiej dla Przedsiębiorców*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009.
2. Raczyński J., *2007–2013 – więcej inwestycji i oczekiwanie na strategię*, „Rynek Kolejowy” 2007, nr 2.
3. [www.cupt.gov.pl](http://www.cupt.gov.pl).
4. [www.dotacjeue.org.pl](http://www.dotacjeue.org.pl).
5. [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl).
6. [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl).
7. [www.gazetaprawna.pl](http://www.gazetaprawna.pl).
8. [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl).
9. [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).
10. [www.plk-sa.pl](http://www.plk-sa.pl).
11. [www.pois.gov.pl](http://www.pois.gov.pl).
11. [www.wolnadroga.pl](http://www.wolnadroga.pl).

---

<sup>24</sup> [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

<sup>25</sup> [www.wolnadroga.pl](http://www.wolnadroga.pl).



Magdalena Sługocka

*Summary*

## **MEANING OF THE OPERATIONAL PROGRAMME INFRASTRUCTURE AND ENVIRONMENT IN DEVELOPMENT OF RAILWAY INFRASTRUCTURE**

This article presents meaning of the Operational Programme Infrastructure and Environment for railway development. Financial measures granted to Poland by the European Union as part of the new financial perspective for the years 2007–2013 constitute a big financial injection which it isn't possible to waste. According to the main purpose of the Operational Programme Infrastructure and Environment, choice of priority axes corresponds to areas which have the primary importance for Poland's attraction growth and for its regions through among others development of the technical infrastructure and developing the territorial cohesion.