

Piotr Świderski*

ORCID: 0000-0001-9900-3938

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.42.4>

Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju miasta Wrocławia

JEL Classification: F15, O47, R58

Słowa kluczowe: Fundusz Spójności, fundusze strukturalne, Wrocław, rozwój

Keywords: Cohesion Fund, European Structural Funds, Wrocław, development

Abstrakt: W celu zniwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy państwami i regionami Wspólnoty Europejskiej do życia powołano Fundusz Spójności oraz fundusze strukturalne. Fundusze unijne odgrywają istotną rolę w pomocy dla gorzej rozwiniętych państw i regionów. Przedmiotem zainteresowania autora jest rozstrzygnięcie kwestii wpływu środków z funduszy unijnych na rozwój miasta Wrocławia. Niniejszy artykuł powstał na podstawie źródeł literaturowych oraz badań empirycznych przeprowadzonych w formie analizy danych pochodzących z Urzędu Miejskiego Wrocławia, a także z rządowej bazy danych dotyczącej dotacji z funduszy unijnych. Wynik przeprowadzonych badań wskazuje, że środki z funduszy unijnych znacząco wpłynęły na realizację projektów i inwestycji, które przyczyniły się do poprawy jakości i warunków życia mieszkańców Wrocławia, jednakże w przeprowadzonych badaniach zauważono także negatywne skutki korzystania z funduszy unijnych, między innymi wzrost zobowiązań miasta.

The importance of structural funds and the Cohesion Fund for the development of the city of Wrocław

Abstract: The Cohesion Fund and structural funds were established in order to reduce developmental disproportions between the countries and regions of the European Community. EU funds play an important role in aiding less developed countries and regions. As such, the author's aim is to determine the impact of EU funds on the development of the city of Wrocław. The present article is based on literature and empirical research, mainly the analysis of data from the City Hall of Wrocław and the government database on grants from EU funds. The outcome of the research indicates that the EU funds significantly influenced the implementation of projects and investments

* Opiekun naukowy: dr Małgorzata Wachowska.

that contributed to improving the quality and living conditions of the residents of Wrocław, however, the author also notes the negative effects of the use of said EU funds, such as an increase in the city's liabilities..

Wstęp

Spółeczno-gospodarcze dysproporcje rozwojowe pomiędzy krajami i regionami Europy doprowadziły do stworzenia przez Wspólnotę Europejską funduszy europejskich, poprzez które realizuje się między innymi politykę spójności. Jej celem jest ograniczenie nierówności między regionami, co docelowo ma prowadzić do wzmacniania konkurencyjności państw członkowskich i samej Unii na rynku globalnym.

Głównym celem artykułu jest ocena wpływu podstawowych instrumentów polityki spójności: funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rozwój miasta Wrocławia pod względem gospodarczym oraz społecznym, a także pokazanie, na jakie projekty i inwestycje miasto przeznaczało środki z funduszy europejskich.

Artykuł został podzielony na trzy części: w części pierwszej dokonano przeglądu literatury odnośnie do początków oraz celów istnienia funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także wpływu środków z funduszy na rozwój państw i regionów; w drugiej opisano metodę badań, która znalazła zastosowanie w niniejszym artykule; a w części trzeciej przedstawiono wyniki badań oraz wnioski z nich wynikające.

1. Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju regionalnego — przegląd literatury

1.1. Geneza funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Dysproporcje rozwojowe między państwami oraz ich regionami stały się po zakończeniu II wojnie światowej przedmiotem dyskusji między przedstawicielami państw Europy Zachodniej. Kraje różniły się między sobą poziomem rozwoju gospodarczego (mierzonego produktem krajowym brutto), a także poziomem życia swoich obywateli. Do krajów lepiej rozwiniętych można było zaliczyć Niemcy Zachodnie, Austrię, Holandię czy Szwecję i to właśnie te państwa były płatnikami netto późniejszych funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Do krajów gorzej rozwiniętych, które mogły wiele zyskać dzięki funduszom, można było zaliczyć przede wszystkim Hiszpanię, Portugalię i Grecję. PKB *per capita* w tych krajach był niższy niż 90% średniej Wspólnoty. Beneficjenci netto stawiali warunek konieczny w postaci finansowania polityki regionalnej, by mieli oni przystąpić do Unii gospodarczej i walutowej.

Nierówności regionalne wynikały z różnych uwarunkowań, między innymi geograficznych, politycznych czy społecznych. Do wyrównania poziomu rozwoju państw oraz regionów potrzebna była współpraca wszystkich zainteresowanych

stron, co przyczyniło się do stworzenia wspólnej polityki regionalnej i społecznej. W preambule traktatów rzymskich państwa wyraziły chęć wzmocnienia gospodarek, zapewnienia harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszenie różnic istniejących pomiędzy poszczególnymi regionami, a także zmniejszenia opóźnień regionów mniej uprzywilejowanych.

1.2. Cele funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Pierwszym funduszem strukturalnym był Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który został stworzony na mocy traktatu rzymskiego, podpisanego w 1957 roku. Utworzenie EFS miało przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i zwiększenia geograficznej i zawodowej mobilności pracowników wewnątrz Wspólnoty, a tym samym do podniesienia poziomu życia¹.

Finansowaniem rolnictwa zajmował się Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), który został utworzony w kwietniu 1964 roku na podstawie traktatów rzymskich. W 1964 roku fundusz podzielono na dwie sekcje: Sekcję Orientacji oraz Sekcję Gwarancji. Sekcja Orientacji zajmowała się finansowaniem działań z zakresu polityki strukturalnej, a także rozwojem obszarów wiejskich. Sekcja Orientacji była współfinansowana przez państwa członkowskie. Z kolei Sekcja Gwarancji zajmowała się finansowaniem wydatków na realizację polityki rynkowej i cenowej. Finansowanie Sekcji Gwarancyjnej pochodziło w całości ze środków interwencji na rynkach².

We Wspólnocie Europejskiej doszło do potrzeby wypracowania wspólnej polityki regionalnej, dlatego w 1975 roku utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który był instrumentem Wspólnoty Europejskiej. Celem powstania EFRR miało być przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowywaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych³.

W 1969 roku Komisja Wspólnoty Europejskiej opracowała pierwszą propozycję wspólnej polityki regionalnej. W tym samym roku w Hadze państwa Wspólnoty zaczęły dążyć do utworzenia unii gospodarczo-walutowej (dalej: UGW). Wielka Brytania oraz Irlandia — państwa, które miały poważne problemy regionalne — ogłosiły, że utworzenie EFRR będzie niezbędnym warunkiem przystąpienia do UGW. Po przekonaniu płatników netto funduszu, szczególnie Niemiec Zachodnich, w 1972 i 1974 roku na szczytach w Paryżu rządy państw członkowskich zdecydowały o utworzeniu EFRR. Na fundusz przeznaczono wówczas kwotę około 5% budżetu Wspólnoty, a taka suma nie mogła wyrównać wszelkich nierówności gospodarczych.

¹ Art. 123 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

² Zob. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.2.pdf (dostęp: 24.02.2022).

³ Art. 160 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

W 1986 roku w ramach Wspólnoty Europejskiej zawarto umowę międzynarodową, tak zwany Jednolity akt europejski (JAE), który stanowił znaczącą modyfikację traktatu rzymskiego z 1957 roku. Sygnatariusze zobowiązali się do zmniejszenia regionalnych różnic w rozwoju gospodarczym Wspólnoty Europejskiej poprzez użycie funduszy strukturalnych. Z budżetu Wspólnoty, zgodnie z JAE, znacznie zwiększono nakłady środków przeznaczanych na fundusze strukturalne. W 1988 roku powstał pakiet finansowy Delors I, przez który państwa członkowskie Wspólnoty w latach 1989–1993 podwoiły swoje wpłaty na fundusze strukturalne. Kolejnym pakietem Delors II z 1992 roku po raz kolejny podwojono wpłaty w latach 1993–1999. Pakiety wpłynęły na wzrost wartości funduszy strukturalnych z 5% budżetu Wspólnoty Europejskiej w 1975 roku do niemal 40% w 1999 roku.

W 1988 roku doszło do reformy funduszy europejskich, która była następstwem wprowadzenia w życie JAE i znacząco wpłynęła na bardziej efektywne zarządzanie funduszami europejskimi na poziomie makroekonomicznym. Utworzono nową, bardziej rozległą wizję europejskiej solidarności. Wsparcie funduszy strukturalnych objęło wymiar społecznej spójności w celu wspierania biedniejszych regionów o wysokim bezrobociu. Skupiono się na długoterminowych celach — opracowywano wieloletnie programy, a także do życia powołano zasadę partnerstwa, którą stale rozwijano. Komisja Europejska zaczęła współdzielić planowanie i zarządzanie środkami z funduszy strukturalnych z krajami członkowskimi i ich regionami⁴.

Fundusz Spójności jako instrument finansowy niebędący funduszem strukturalnym utworzony został w 1993 roku na mocy traktatu z Maastricht. Fundusz Spójności wyróżnia się tym, że kierowany jest do państwa jako całości, a nie do poszczególnych jego regionów. Celem powstania funduszu było udzielenie wsparcia najbiedniejszym państwom Wspólnoty w dążeniu do spełnienia kryteriów zbieżności unii gospodarczej i walutowej, a także finansowanie dużych projektów z dziedziny ochrony środowiska naturalnego i transportu. Fundusz Spójności przeznaczony był dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto na mieszkańca wynosił mniej niż 90% średniego dochodu narodowego brutto w Unii Europejskiej⁵.

1.3. Fundusze unijne a rozwój państw i regionów

Tematykę wpływu funduszy unijnych na rozwój regionalny podejmuje wielu naukowców i analityków z całej Europy. W literaturze poruszono problematykę wpływu funduszy na wyrównywanie różnic społeczno-gospodarczych między państwami i regionami kontynentu europejskiego. Z przeglądu literatury wynika, że fundusze unijne bezpośrednio przyczyniają się do wzrostu PKB. Tomasz

⁴ V. Špidla, *Polityka spójności UE 1988-2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, „Inforegio Panorama” 2008, nr 26, s. 6.

⁵ M. Karpińska, *Rola funduszy europejskich w procesie zarządzania projektami*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 32, 2020, s. 181–182.

Dorożyński wykazał, że w Irlandii wykorzystanie funduszy strukturalnych spowodowało dodatkowy przyrost PKB o 1,56 punktu procentowego w 2000 roku i o 1,2 punktu procentowego w 2005 roku. Przyjmuje się, że wpływ na taki wynik miały właściwy dobór priorytetów rozwojowych, intensywny rozwój kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej oraz odpowiedzialna polityka finansów publicznych. Wsparcie z funduszy unijnych jest impulsem rozwojowym dla polskiej gospodarki⁶. W 2007 roku tempo wzrostu PKB w Polsce było wyższe w granicach od 0,6 punktu procentowego (MaMoR2 — model, który pozwala na ujęcie procesów szczególnie podatnych na wpływ funduszy strukturalnych oraz na zbadanie wybranych właściwości gospodarki w założeniu regionalnym, między innymi na poziomie województw) do 0,9 punktu procentowego (HERMIN — model makroekonomiczny, który służy do modelowania efektu wywieranego przez fundusze strukturalne na wskaźniki makroekonomiczne w krajach akcesyjnych, między innymi na PKB, PNB czy CPI). Tempo wzrostu przyczyniło się do odrabiania zaległości rozwojowych podczas kryzysu finansowego z 2007 roku⁷.

Zaobserwowano pozytywny wpływ funduszy unijnych na rynek pracy w Polsce. W 2007 roku wskaźnik zatrudnienia wzrósł o 0,5–1,0 punktu procentowego. W tym samym roku doprowadziło to do stworzenia od 123 tys. do 252 tys. nowych miejsc pracy. Spośród nich 20% było zasługą przyznanych funduszy unijnych. Dodatkowo stopa bezrobocia obniżyła się w 2007 roku średnio o 1,1 punktu procentowych⁸. Według modeli MaMoR2 i HERMIN w 2010 roku dzięki funduszom unijnym nastąpił wzrost zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat o 0,7–1,2 punktu procentowych. Liczba osób pracujących zwiększyła się o od 188 tys. do 315 tys. osób, a poziom stopy bezrobocia spadł o 1,1–1,8 punktu% w stosunku do scenariusza bez środków z funduszy⁹.

Zależności pomiędzy środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego a kształtowaniem regionalnego potencjału kapitału ludzkiego w mikro-, małych i średnich przedsiębiorstwach odnajduje A. Nowak, według którego środki, dzięki wielkości oraz dostępności dla projektodawców, mogą przyczyniać się do wzrostu gospodarczego regionu, poprzez kształtowanie regionalnego potencjału kapitału ludzkiego¹⁰. Do 2008 roku jedna czwarta firm sektora małych i średnich przed-

⁶ T. Dorożyński, *Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 123, s. 71–72.

⁷ A. Piekutowska, *Rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozwoju gospodarczym Polski*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 15, 2014, nr 8, cz. 1, s. 317–318.

⁸ K. Rutkiewicz, *Znaczenie funduszy europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*, [w:] *Gospodarka: innowacje i rozwój*, red. M. Winiarski, Wrocław 2011, s. 109.

⁹ T. Dorożyński, *Znaczenie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla rynku pracy w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 31, 2012, nr 1, s. 734.

¹⁰ A. Nowak, *Rola Europejskiego Funduszu Społecznego w regionalnym kształtowaniu kapitału ludzkiego sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez finansowanie szkoleń*

siębiorstw skorzystała z dotacji funduszy strukturalnych, które to dotacje są potrzebne do doinwestowywania przedsięwzięć. Dofinansowanie przeznaczone było głównie na inwestycje w kapitał rzeczowy, wdrożenie rozwiązań innowacyjnych, udział w szkoleniach, tworzenie nowych miejsc pracy, modernizację procesów, a także korzystanie z usług doradczych. Poprzez dofinansowanie wzrosły obroty przedsiębiorstw, konkurencyjność i zaawansowanie technologiczne. Przedsiębiorcy województw: podkarpackiego, lubuskiego oraz podlaskiego wskazali na zwiększenie zdolności produkcyjnych, wzrost poziomu innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost przychodów ze sprzedaży usług, zwiększenie sprzedaży produktów i towarów, zwiększenie efektywności zarządzania, a także udoskonalony przepływ informacji w przedsiębiorstwie. Według przedstawicieli przedsiębiorstw tylko 2% beneficjentów stwierdziło nieznaczne pogorszenie sytuacji rynkowej w wyniku korzystania z funduszy unijnych. Aż 90% przedstawicieli przedsiębiorstw stwierdziło, że skorzystanie z dotacji dodatnio wpłynęło na sytuację rynkową¹¹. Kolejnym pozytywnym skutkiem funduszy unijnych dla MŚP jest pomoc w uzyskaniu dostępu do międzynarodowych rynków i łańcuchów wartości poprzez wykorzystanie również nowych źródeł wzrostu, takich jak gospodarka ekologiczna i zrównoważona turystyka¹².

Fundusze unijne mają również wpływ na rozwój i funkcjonowanie transportu. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku dzięki unijnym środkom finansowym rozpoczęto modernizację infrastruktury i taboru, budowę nowych tras tramwajowych, a także zaczęto kupować nowoczesne pojazdy. Przy wsparciu środków unijnych, w okresie rozliczeniowym z lat 2007–2013, zrealizowano 55 projektów tramwajowych o wartości 12 mld 635 mln złotych. Na projekt metra przeznaczono 5 mld 978 mln złotych. Zrealizowano również 20 projektów kolei aglomeracyjnej o łącznej wartości 6 mld 22 mln złotych. Łącznie wykonano 76 projektów, gdzie łączna wartość projektów wynosiła 24 mld 636 mln złotych¹³.

Badania na temat wykorzystania funduszy europejskich przez gminy w latach 2004–2009 przeprowadził M. Stawicki. Wynika z nich, że najwyższą wartością inwestycji charakteryzowały się projekty infrastrukturalne, najczęściej takie, których głównym źródłem finansowania był Fundusz Spójności. W Piasecznie, Pabianicach, Zawierciu i Starachowicach zrealizowano projekty dotyczące oczyszczalni ścieków oraz zaopatrzenia w wodę. Niepołomice, Kędzierzyn-Koźle, Będzin, Ot-

w województwie zachodniopomorskim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 103, 2013, s. 77.

¹¹ *Wpływ funduszy strukturalnych wykorzystanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa na rozwój regionalny woj. podkarpackiego, lubelskiego i podlaskiego*, red. A. Lewandowska, Rzeszów 2008, s. 148–149.

¹² M. Kleinowski, M. Piechowicz, M. Sikora-Gaca, *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016, s. 30.

¹³ A. Kołoś, J. Taczanowski, *Fundusze europejskie jako czynnik rozwoju miejskiego transportu szynowego w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 19, 2016, nr 1, s. 12.

wock, Pszczyna zrealizowały projekty inwestycji w systemy wodno-kanalizacyjne. W Kołobrzegu zbudowano centrum rekreacyjne oraz rozbudowano port rybacki i przystanie. Z analizy wynika, że udział środków Funduszu Spójności malał wraz ze zmniejszeniem wielkości gminy. Wartość udziału Funduszu Spójności wynosił od 60% w miastach do 3% w gminach wiejskich. Inwestycje realizowane przy wsparciu funduszy unijnych różniły się między poszczególnymi rodzajami gmin. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie głównie przeznaczały środki na rozwój i modernizację infrastruktury społecznej, następnie na rozbudowę infrastruktury technicznej. Gminy miejskie głównie przeznaczały środki na rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej oraz programy stypendialne dla uczniów i studentów. Gminy miejskie 45% środków przeznaczały na stypendia oraz projekty szkolne, a 25% projektów dotyczyło infrastruktury drogowej¹⁴.

W zagranicznych publikacjach naukowych podejmowana jest tematyka wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na zmniejszenie dysproporcji regionalnych wewnątrz kraju. Taki problem opisują A.P. Kyriacou i O. Roca-Sagalés. W swoich badaniach stwierdzili, że fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności przyczyniły się do zmniejszenia dysproporcji regionalnych w krajach członkowskich UE w okresach programowania 1994–99 oraz 2000–2006. Jednakże zwrócili uwagę na istnienie maksymalnego pożądanego poziomu transferów z funduszy strukturalnych (1,6% PKB). Po jego przekroczeniu fundusze mogą powodować zwiększenie różnic regionalnych w krajach z powodu między innymi pokus nadużycia i malejących zysków¹⁵.

Wpływ funduszy unijnych może również negatywnie oddziaływać na rozwój regionu. Z badań przeprowadzonych przez U. Banaszcza-Sorokę i M. Mosionek-Schwede wynika, że w większości miast na prawach powiatu dofinansowanie projektów inwestycyjnych istotnie wpłynęło na zwiększenie zadłużenia miast. W większości przypadków dofinansowania z funduszy unijnych nie pokrywały w całości kosztów inwestycji. Samorządy posiadające deficyt budżetowy lub niskie dochody, aby uzyskać dofinansowanie, musiały pokryć wkład własny na inwestycję, korzystając z kredytów, pożyczek czy emisji obligacji komunalnych. Dodatkowo wybory niektórych projektów mogą wzbudzać kontrowersje, ponieważ mimo potencjalnego zadłużenia samorządu zdecydowano się na inwestycje o wysokich kosztach i niskich wartościach przyznanych dotacji¹⁶.

¹⁴ M. Stawicki, *Wykorzystanie funduszy europejskich przez gminy w latach 2004–2009*, [w:] *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, red. M. Stawicki, Warszawa 2009, s. 84, 90–92.

¹⁵ A.P. Kyriacou, O. Roca-Sagalés, *The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states*, „Environment and Planning C: Politics and Space” 30, 2012, nr 2, s. 22.

¹⁶ U. Banaszcza-Soroka, M. Mosionek-Schweda, *Wpływ dotacji z funduszy europejskich na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego — studium przypadku*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 89, 2017, nr 5, cz. 1, s. 309–310.

Do konsekwentnej realizacji projektów, tak by nie dochodziło do marnotrawienia środków z funduszy Wspólnoty, są potrzebni urzędnicy o odpowiednich kwalifikacjach, a także sprawnie działająca administracja. A. Kulawiak podjęła się badania dotyczącego wykorzystania funduszy strukturalnych w Uniejowie w latach 2004–2013. Dzięki kompetentnym urzędnikom, którzy mają sprecyzowaną wizję rozwoju miasta oraz wysokie umiejętności, Uniejów intensywnie się rozwija¹⁷. Dlatego tak ważne jest, by kraj lub region, który ubiega się o środki unijne, potrafił zmniejszyć bariery prawne dotyczące finansów publicznych i budżetowych, a także potrafił stworzyć skutecznie funkcjonujący system przepływu informacji, system kontroli oraz zwalczania nieprawidłowości przy wykorzystywaniu środków strukturalnych, tak aby zmniejszyć lub całkowicie wyeliminować problem braku absorpcji funduszy¹⁸. Przy złym zarządzaniu, czyli wydatkowaniu środków na dofinansowanie niewłaściwych form inwestycji przedsiębiorstw bez dokładnej analizy ich działalności, można doprowadzić do zahamowania rozwoju regionu. Dlatego ważne jest, by wszystkie środki trafiały do odpowiedniej grupy docelowej¹⁹.

Pomimo dość bogatej literatury dotyczącej efektów funduszy unijnych w Polsce brakuje szczegółowych badań dotyczących wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rozwój miasta Wrocławia. Pomimo wielu opracowań, które dotyczą tematyki zależności między funduszami unijnymi a rozwojem regionalnym, innowacyjnością i konkurencyjnością regionu, jedynie nieliczne prace dotyczą tego miasta. Jest to olbrzymie niedopatrzenie z racji tego, że Wrocław jest jednym z największych innowacyjnych miast w Polsce i prężnie się rozwija. Ważne jest, by mieć świadomość oraz przeprowadzić badanie, które pomoże uzupełnić wiedzę dotyczącą tego, co stoi za sukcesem rozwoju miasta Wrocławia.

2. Metoda badań

W celu określenia roli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozwoju miasta Wrocławia w artykule połączono krytyczne studia literaturowe z badaniami empirycznymi. W obrębie tych ostatnich wykorzystano metodę analizy danych oraz informacji pochodzących z Urzędu Miejskiego Wrocławia. Dane dotyczyły wielkości środków unijnych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przekazanych do budżetu miasta Wrocławia począwszy od 2014 roku oraz sposobu i celu ich wydatkowania.

¹⁷ A. Kulawiak, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Uniejowie w latach 2004–2013*, „Biuletyn Uniejowski” 4, 2015, s. 165.

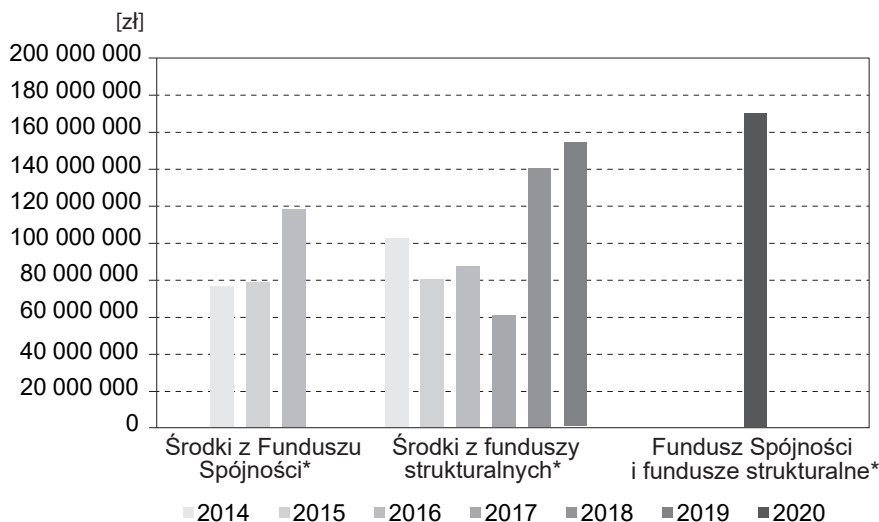
¹⁸ K. Godek, *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 5, 2008, s. 34.

¹⁹ A. Nowak, *op.cit.*, s. 77.

3. Rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozwoju miasta Wrocławia: wyniki badań

3.1. Ilość środków finansowych otrzymanych przez miasto Wrocław w latach 2014–2020

W perspektywie finansowej 2014–2020 z Funduszu Spójności oraz z funduszy strukturalnych Wrocław otrzymał w sumie 1 mld 82 mln zł (wykres 1). Warto w tym miejscu podkreślić, że środki z Funduszu Spójności były kierowane do miasta Wrocławia w latach 2014–2016, a następnie w 2020 roku. W przypadku środków z funduszy strukturalnych była zauważalna ciągłość, gdyż fundusze były dostarczane nieprzerwanie od 2014 do 2020 roku. Taka ilość środków pieniężnych pozwoliła na realizację wielu inwestycji oraz projektów służących polepszeniu jakości życia mieszkańców miasta oraz wpłynęła na rozwój regionu, jak i samego Wrocławia.



Wykres 1. Otrzymane środki z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych przez miasto Wrocław w perspektywie finansowej 2014–2020

* Dane dla 2020 roku nie są rozdzielone i były zbiorczo przedstawione w raportach. Dane pochodzą ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetu miasta Wrocławia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Wrocławia.

3.2. Inwestycje zrealizowane przy wsparciu środków z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych we Wrocławiu

Najwięcej środków uzyskano na realizację zadań z zakresu rozwoju publicznego transportu zbiorowego, kultury, gospodarki mieszkaniowej oraz oświaty i wychowania.

Środki z Funduszu Spójności miasto Wrocław otrzymało głównie na zadania z zakresu rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Celem inwestycji były zmniejszenie zatłoczenia motoryzacyjnego, poprawa płynności ruchu, poprawa bezpieczeństwa pasażerów, pieszych i rowerzystów oraz ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne. Dzięki środkom z Funduszu Spójności Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) zakupiło 56 nowoczesnych i niskoemisyjnych, częściowo niskopodłogowych tramwajów, specjalistyczne narzędzia służące do naprawy i wymiany podzespołów, a także zestawy komputerowe służące do diagnostyki pojazdów (250,678 mln zł, z czego 172,770 mln zł dofinansowania). Unowocześniona flota tramwajowa sprawiła, że osoby z niepełnosprawnościami i osoby z ograniczoną sprawnością poruszania się mogą swobodniej korzystać z komunikacji tramwajowej, która przystosowana jest do zwiększenia komfortu podróżowania. Niskoemisyjna flota tramwajowa wpływa również na redukcję negatywnego wpływu komunikacji tramwajowej na zmiany klimatyczne²⁰.

Miasto Wrocław zyskało również na inwestycjach budowy infrastruktury komunikacji zbiorowej, dzięki którym w niedalekiej przyszłości uda się połączyć zachodnie obszary miasta ze ścisłym centrum. Celem projektu o nazwie „Budowa wydzielonej trasy autobusowo-tramwajowej łączącej osiedle Nowy Dwór z Centrum Wrocławia” jest budowa jezdni z wbudowanym torowiskiem tramwajowym, która będzie oddzielona od jezdni przeznaczonej dla innych pojazdów, między innymi dla samochodów osobowych (386,044 mln zł, z czego 117,378 mln zł dofinansowania). Dzięki usprawnieniu systemu miejskiej komunikacji zbiorowej projekt pozwoli poprawić efektywność i sprawność funkcjonowania transportu publicznego. Inwestycja zdecydowanie wpłynie na skrócenie czasu podróży komunikacją miejską z centrum do zachodnich części miasta, a także pozytywnie wpłynie na poprawę płynności ruchu, zmniejszy zatłoczenie motoryzacyjne i poprawi bezpieczeństwo pasażerów, pieszych i rowerzystów²¹.

Miasto Wrocław bardzo dużo zyskało, jeśli chodzi o inwestycje z zakresu kultury. W debacie publicznej pojawiały się głosy o istnieniu „socjologicznej próżni”, która była jedną z bardziej charakterystycznych cech polskich miast po zakończonej II wojnie światowej²². Aby to zmienić, w 2007 roku miasto Wrocław przystąpiło do konkursu na Europejską Stolicę Kultury 2016. W aplikacji konkursowej zakładano powołanie instytucji kultury: Narodowego Forum Muzyki. Celem inwestycji było podniesienie atrakcyjności regionu dolnośląskiego na rynku krajowym i międzynarodowym poprzez zwiększenie dostępu do kultury, a także poprzez zwiększenie potencjału poziomu kultury miasta. Narodowe Forum Muzyki

²⁰ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/746891/> (dostęp: 24.02.2022).

²¹ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/746908/> (dostęp: 24.02.2022).

²² P. Kubicki, B. Gierat-Bieroń, J. Orzechowska-Waślawska, *Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury 2016 zmienił polskie miasta*, Kraków 2017, s. 12.

im. Witolda Lutosławskiego powstało w 2014 roku w wyniku połączenia Międzynarodowego Festiwalu Wratistavia Cantans i Filharmonii im. Witolda Lutosławskiego (328,691 mln zł, z czego 143,740 mln zł dofinansowania). Gmach powstał w centrum Wrocławia i znajdują się w nim między innymi cztery sale koncertowe, gdzie główna sala ma 1800 miejsc. Oprócz tego w Narodowym Forum Muzyki są trzy mniejsze sale koncertowe (kameralne) dla widowni liczącej od 100 do 400 osób. Dodatkowo w obiekcie znajdują się przestrzeń wystawiennicza, sale prób, pomieszczenia konferencyjno-biurowe oraz punkty gastronomiczne²³.

Narodowe Forum Muzyki stało się miejscem szczególnym dla polskiej kultury, w którym można pochłaniać sztukę muzyczną, miejscem, w którym organizowane są ważne kulturalne wydarzenia. Ukończenie Narodowego Forum Muzyki przyczyniło się do stworzenia wizerunku Wrocławia jako międzynarodowego centrum kultury. Obecność kompleksu sal koncertowych stała się czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój społeczny, kulturalny oraz gospodarczy regionu. Narodowe Forum Muzyki odegrało kluczową rolę w czasie, gdy Wrocław był Europejską Stolicą Kultury 2016 — to właśnie tam odbyła się ceremonia otwarcia obchodów ESK 2016. Organizuje się w nim koncerty, recitale, festiwale i akademie muzyczne. Narodowe Forum Muzyki jest jedną z najnowocześniejszych sal koncertowych w Europie i korzystają z niego nie tylko wrocławianie, lecz także mieszkańcy regionu oraz turyści z całego świata. W pierwszym sezonie (2015/2016) obiekt odwiedziło 438 tys. osób i zorganizowano w nim 458 koncertów oraz 2 427 wydarzeń kulturalnych²⁴.

Kolejnym cennym projektem kulturalnym zrealizowanym we Wrocławiu przy wsparciu ze środków funduszy strukturalnych był projekt „Przebudowa teatru muzycznego Capitol we Wrocławiu” (113,469 mln zł, z czego 82,975 mln zł dofinansowania)²⁵. Historia Teatru Muzycznego „Capitol” zaczyna się w 1929 roku od budowy kinoteatru Capitol, który został częściowo zniszczony podczas II wojny światowej — utracił kilka kondygnacji w gmachu frontowym. Po zakończeniu II wojny światowej, 1 stycznia 1946 roku utworzono w budynku kino o nazwie „Śląsk”, które było największym kinem w Polsce. Pod nazwą „Operetka Dolnośląska” teatr zaczął dzielić budynek z kinem „Śląsk”. Operetka na przestrzeni lat zmieniała swoje nazwy aż do 2004 roku, gdy Rada Miejska Wrocławia przywróciła teatrowi historyczną nazwę „Teatr Muzyczny Capitol”²⁶.

Historia teatru pokazuje, jak ważne miejsce zajmował w świadomości historycznej wrocławian. Obiekt przeszedł kapitalny remont w latach 1989–1990 i został wpisany do rejestru zabytków. Niestety podczas powodzi w 1997 roku

²³ *Ibidem*, s. 208–209.

²⁴ Zob. <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/56305/Narodowe-Forum-Muzyki-Podsumowanie-sezonu-2015-16> (dostęp: 24.02.2022).

²⁵ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/718412/> (dostęp: 24.02.2022).

²⁶ Zob. <https://www.teatr-capitol.pl/o-teatrze/> (dostęp: 24.02.2022).

budynek i wyposażenie teatru zostały zalane i w znacznym stopniu zniszczone. W konsekwencji powodzi budynek teatru trzeba było poddać kolejnej renowacji. Dzięki funduszom unijnym w latach 2011–2013 udało się go rozbudować i zmodernizować. Środki z funduszy pozwoliły na przebudowę sceny Capitolu, która została powiększona o istniejący za nią dziedziniec, powiększono jej wysokość oraz długość. Wpłynęło to na zwiększenie możliwości tworzenia wiele większych inscenizacji, a także pozwoliło na użycie dynamicznie zmieniających się dekoracji podczas spektakli. Wybudowano nowe sale, w których artyści mogą przeprowadzać próby teatralne, wybudowano garderoby i magazyny na wszelkie rekwizyty. Rozbudowa pozwoliła na realizację efektownych musicali, co nie było wcześniej możliwe z powodu braku miejsca i zaplecza technicznego. Dodatkowo modernizacja teatru zmieniła go w nowoczesny i bardziej funkcjonalny obiekt, który wpływa na promocję kulturalnego wizerunku województwa dolnośląskiego, jak i samego Wrocławia, a także wpływa na rozwój turystyki kulturalnej miasta²⁷.

Miasto Wrocław i jego mieszkańcy zyskali również na projektach z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Stare i długo nieremontowane bloki mieszkalne, których technologia wykonania nie odpowiadała nowoczesnym wymaganiom i standardom, wymagały modernizacji, aby poprawić komfort i bezpieczeństwo życia mieszkańców. W 2021 roku skończono inwestycję, której celem były modernizacja wraz z izolacją instalacji centralnego ogrzewania, a także wykonanie regulacji hydraulicznej i docieplenia ścian, stropów, ścian piwnicznych i ścian fundamentowych sześciu budynków wielorodzinnych w dzielnicy Fabryczna we Wrocławiu (18,624 mln zł, z czego 11,526 mln zł dofinansowania z Funduszu Spójności). Takie inwestycje miały na celu zwiększenie efektywności energetycznej w blokach wielorodzinnych poprzez termomodernizację. Inwestycje znacząco wpłynęły na zmniejszenie zużycia energii, zaoszczędzenie energii cieplnej oraz zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery²⁸.

W ramach inwestycji w edukację przedszkolną, podstawową i gimnazjalną w okresie programowania 2014–2020 Wrocław otrzymał łącznie 47,766 mln zł ze środków z funduszy strukturalnych. Ze środków tych zostały wybudowane szkoły na osiedlach znajdujących się w zachodniej części Wrocławia, które przez boom mieszkaniowy borykały się z przepełnionymi szkołami albo ich brakiem. Na wrocławskim osiedlu Stabłowice wybudowano szkołę podstawową dla 500 uczniów przystosowaną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w której zatrudnienie może znaleźć 60 osób. Budowa nowej szkoły wpłynęła na jakość życia mieszkańców osiedla i sąsiedniej dzielnicy oraz na zwiększenie zatrudnienia²⁹.

²⁷ Zob. <https://bip.um.wroc.pl/artukul/340/5680/przebudowa-teatru-muzycznego-capitol-we-wroclawiu> (dostęp: 24.02.2022).

²⁸ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/774556/> (dostęp: 24.02.2022).

²⁹ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753817/> (dostęp: 24.02.2022).

Inwestycje w edukację przedszkolną, podstawową i gimnazjalną pozwoliły na wybudowanie nowych interaktywnych placów zabaw dla przedszkolaków, przystosowanie obiektów dla osób z niepełnosprawnościami i dysfunkcjami ruchu, poprawienie warunków socjalno-bytowych dzieci oraz kadry pracowniczej. Inwestycje pozwoliły na zakup nowoczesnego sprzętu i oprogramowania do pracowni komputerowych w szkołach podstawowych. Zakupiono zestawy do nauki programowania, tablice multimedialne, drukarki oraz komputery³⁰.

Ze środków z funduszy strukturalnych z pewnością skorzystały dzieci z dysfunkcjami wzroku i słuchu. Dolnośląski Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 12 dla Niestyszających i Słabosłyszających we Wrocławiu oraz Dolnośląski Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 13 dla Niewidomych i Słabowidzących we Wrocławiu, są miejscami dla dzieci, które mają specjalne potrzeby edukacyjne. Dzięki dofinansowaniu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1,590 mln zł udało się zapewnić wysokiej jakości edukację oraz nowe formy terapii, która pozwoli zapewnić dzieciom możliwość wszechstronnej i specjalistycznej opieki w trakcie nauki³¹.

3.3. Wnioski z wykorzystania środków z funduszy europejskich przez miasto Wrocław

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoliło na nadgonienie wieloletnich zaległości, a także na przyspieszenie tempa rozwoju. Środki z funduszy europejskich, w tym Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych, pozwoliły na realizację długo oczekiwanych inwestycji.

Dzięki funduszom europejskim Polska otrzymała znaczące dofinansowanie wielu projektów i inwestycji, między innymi projektów rozwijających publiczny transport zbiorowy, infrastrukturę drogową, gospodarkę mieszkaniową oraz oświatę. Środki z funduszy miasto Wrocław przeznaczyło na dofinansowanie inwestycji pozwalających między innymi na zakup nowoczesnej floty taboru tramwajowego, gdzie zakupiono 56 nowoczesnych, częściowo niskopodłogowych tramwajów wraz z dodatkowym wyposażeniem obsługowym. Takie inwestycje przyczyniają się bezpośrednio do poprawy komfortu życia mieszkańców Wrocławia. Inwestycje z zakresu zadań drogowych służą poprawie efektywności i sprawności funkcjonowania transportu publicznego oraz odciążeniu tras drogowych od nadmiernego ruchu drogowego, a także zwiększeniu dostępności transportowej ośrodków miejskich. Inwestycje z zakresu gospodarki mieszkaniowej bezpośrednio poprawiły komfort życia mieszkańców, a także warunków socjalno-bytowych, poprzez między innymi rewitalizację budynków mieszkalnych oraz budynków użyteczności publicznej. Inwestycje z zakresu oświaty i wychowania przyczyniają się do budowy i modernizacji budynków oświaty, wykorzystania nowoczesnych

³⁰ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753813/> (dostęp: 24.02.2022).

³¹ Zob. <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753791/> (dostęp: 24.02.2022).

technologii i odnawialnych źródeł energii dla potrzeb edukacyjnych, a także do bezpośredniej poprawy jakości kształcenia poprzez zakup wyposażenia pracowni, sal edukacyjnych i laboratoriów.

Zakończenie

Dzięki dofinansowaniu ze środków z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych Wrocław jako czwarte największe miasto w Polsce mógł realizować założone projekty i inwestycje, które przyczyniły się do poprawy jakości i warunków życia jego mieszkańców. Dzięki dofinansowaniu ze środków europejskich miasto zrealizowało wiele projektów, które bez zewnętrznego wsparcia finansowego prawdopodobnie by nie powstały lub nie zostałyby ukończone w takiej liczbie w tak krótkim czasie.

Jednak środki z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych mogą nieść za sobą negatywne skutki. Chęć skorzystania z dofinansowań projektów z funduszy europejskich może prowadzić do istotnego zwiększenia zadłużenia, gdyż środki z dofinansowań europejskich nie we wszystkich przypadkach pozwalają na pokrycie całkowitych kosztów inwestycji. W takiej sytuacji samorządy zdobywają brakującą część środków na inwestycje, zaciągając kredyty i biorąc pożyczki. Doskonale widać to na przykładzie Wrocławia, który w latach 2007–2015 powiększył swoje zobowiązania sześciokrotnie.

Do rozwiązania pozostaje problem dotyczący sytuacji teoretycznej, w której Polska nie wstąpiłaby do Unii Europejskiej. W jakim stopniu poziom rozwoju Wrocławia różniłby się od obecnego stanu? Analiza tej kwestii wykracza jednak poza ramy merytoryczne tego artykułu.

Bibliografia

- Banaszczak-Soroka U., Mosionek-Schweda M., *Wpływ dotacji z funduszy europejskich na wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego — studium przypadku*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 89, 2017, nr 5, cz. 1.
- Dorożyński T., *Efektywność polityki spójności UE i jej wpływ na rozwój regionów*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 123.
- Dorożyński T., *Znaczenie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla rynku pracy w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 31, 2012, nr 1.
- Godek K., *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 5, 2008.
- Karpińska M., *Rola funduszy europejskich w procesie zarządzania projektami*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 32, 2020.
- Kleinowski M., Piechowicz M., Sikora-Gaca M., *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2016.
- Kołoś A., Taczanowski J., *Fundusze europejskie jako czynnik rozwoju miejskiego transportu szynowego w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 19, 2016, nr 1.

- Kubicki P., Gierat-Bieroń B., Orzechowska-Waślawska J., *Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury 2016 zmienił polskie miasta*, Kraków 2017.
- Kulawiak A., *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Uniejowie w latach 2004–2013*, „Biuletyn Uniejowski” 4, 2015.
- Kyriacou A.P., Roca-Sagalés O., *The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states*, „Environment and Planning C: Politics and Space” 30, 2012, nr 2.
- Nowak A., *Rola Europejskiego Funduszu Społecznego w regionalnym kształtowaniu kapitału ludzkiego sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez finansowanie szkoleń w województwie zachodniopomorskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 103, 2013.
- Piekutowska A., *Rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w rozwoju gospodarczym Polski*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 15, 2014, nr 8, cz. 1.
- Rutkiewicz K., *Znaczenie funduszy europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*, [w:] *Gospodarka: innowacje i rozwój*, red. M. Winiarski, Wrocław 2011.
- Stawicki M., *Wykorzystanie funduszy europejskich przez gminy w latach 2004–2009*, [w:] *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, red. M. Stawicki, Warszawa 2009.
- Špidla V., *Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, „Info regio Panorama” 2008, nr 26.
- Wpływ funduszy strukturalnych wykorzystanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa na rozwój regionalny woj. Podkarpackiego, lubelskiego i podlaskiego*, red. A. Lewandowska, Rzeszów 2008.

Art. 123 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Art. 160 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Źródła internetowe

- <https://bip.um.wroc.pl/artukul/340/5680/przebudowa-teatru-muzycznego-capitol-we-wroclawiu>.
- https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.2.pdf.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/746891/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/746908/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/718412/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/774556/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753817/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753813/>.
- <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/753791/>.
- <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/56305/Narodowe-Forum-Muzyki-Podsumowanie-sezonu2015-16>.
- <https://www.teatr-capitol.pl/o-teatrze/>.