

# Bogdan Dylong

---

## Ocena finansowania infrastruktury ochrony środowiska w gospodarce wodnej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 43, 63-73

---

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.

BOGDAN DYLONG\*

## OCENA FINANSOWANIA INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA W GOSPODARCE WODNEJ

### Wstęp

Modernizacja infrastruktury technicznej jest dość specyficzną dziedziną działalności człowieka, mającą duży wpływ na całą gospodarkę danego kraju. Z ekonomicznego punktu widzenia jej specyfika polega na tym, że stwarza ona dużą liczbę miejsc pracy, a także dość obszernie korzysta z wyrobów różnych innych gałęzi gospodarki. Taka sytuacja powoduje więc także zwiększenie popytu na rynkach krajowych. Jeśli natomiast będziemy rozpatrywać sytuację modernizacji, przebudowy całej infrastruktury technicznej jakiejś dziedziny/branży gospodarki, to skala poprawy popytu będzie dość znaczna. Można z tego wnioskować, że modernizacja infrastruktury technicznej wpływa pro wzrostowo na całą gospodarkę<sup>1</sup>. Taki wpływ ma zasadnicze znaczenie szczególnie w okresie kryzysu, gdyż może on poprzez pobudzenie gospodarki całkowicie zniwelować lub przynajmniej znacznie zmniejszyć jego skutki w danym kraju. Do tak dużego wpływu na całą gospodarkę przez modernizację infrastruktury technicznej są jednak potrzebne przynajmniej dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to zapotrzebowanie na tak wielkie inwestycje, a sytuacja ta ma miejsce przy takim stopniu modernizacji całej infrastruktury. Drugi warunek to posiadanie odpowied-

---

\* Bogdan Dylong – mgr inż., doktorant Katedry Zarządzania Ochroną Środowiska, Wydział Ekonomii, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

<sup>1</sup> Z. Bolkowska, *Pro wzrostowy wpływ budownictwa infrastrukturalnego w okresie dekonjunk-tury*, <http://www.kongresbudownictwa.pl> (8.05.2009), s. 1.

nio wysokich środków finansowych, które będą przeznaczone na te inwestycje. W Polsce istnieje pewna branża gospodarki, przez długie lata niedoinwestowana, której infrastruktura w określonym czasie musi być zmodernizowana w związku z jej dostosowaniem do norm unijnych. Jest nią ochrona środowiska.

Ochrona środowiska naturalnego Ziemi znajduje się w Unii Europejskiej na bardzo wysokim poziomie. Unia wiedzie prym w ustalaniu jego światowych standardów i dość rygorystycznie przestrzega ich na terenie swoich państw członkowskich. Wysokie normy ochrony środowiska naturalnego w UE powodują, że aby je spełnić, trzeba stosować technologie najnowszej generacji, a to z kolei wymaga posiadania nowoczesnej infrastruktury technicznej. Od zakończenia drugiej wojny światowej Polska dość „swobodnie” traktowała ochronę swoich zasobów wodnych. Duże niedoinwestowanie tej dziedziny polskiej gospodarki doprowadziło do bardzo dużych zaległości w jej infrastrukturze technicznej. Przystępując do UE, nasz kraj otrzymał kilkuletni okres przejściowy na dostosowanie swojej infrastruktury w gospodarce wodnej do poziomu mogącego spełniać unijne normy oraz dość znaczne środki finansowe przeznaczone na inwestycje z tym związane. Środki te przekazywane są Polsce za pośrednictwem różnych funduszy unijnych, a ich wysokość jest adekwatna do zaległości, mogą więc mieć one dość duże znaczenie dla całej polskiej gospodarki. Realizacja Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) w latach 2007–2013, obejmującego unijnym dofinansowaniem m.in. inwestycje w gospodarce wodnej, stwarza na niespotykaną dotychczas skalę szansę odrobienia tych zaległości i zaniedbań, a także pobudzenia polskiej gospodarki, co może mieć duże znaczenie w okresie obecnego kryzysu. Jednakże warunkiem tak dużego znaczenia środków unijnych dla polskiej gospodarki jest jak najlepsze, najskuteczniejsze ich wykorzystanie. Ważne jest też określenie podstawowych czynników, które są przyczyną tego, iż unijne środki finansowe nie mogą być w pełni wykorzystane na inwestycje związane z poprawą sytuacji w ochronie środowiska wodnego, a następnie możliwie szybka poprawa tego stanu.

Celem artykułu jest ocena przygotowań gospodarki polskiej do wypełnienia zobowiązań odnośnie do standardów środowiskowych obowiązujących w zakresie gospodarki wodnej. Postawiono następującą hipotezę badawczą: przypuszcza się, że budowa i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska przebiega za wolno w stosunku do możliwości, jakie dają europejskie środki finansowe przeznaczone na ten cel.

## Zrównoważony rozwój podstawą wewnętrznych działań Unii Europejskiej

Celem nadrzędnym polityki spójności UE jest przede wszystkim jak największa niwelacja różnic w rozwoju gospodarczym, ale także i w ochronie środowiska, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i ich regionami<sup>2</sup>. Według UE zrównoważony rozwój polega na ciągłym rozwoju gospodarczym i społecznym, ale bez szkody dla środowiska i zasobów naturalnych, od których zależą zdrowie, życie i egzystencja ludzi, przyrody oraz kultury<sup>3</sup>.

Kraje członkowskie UE zostały zobligowane do ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania wodami w obszarach zlewni rzecznych. System ten powinien być budowany przez kojarzenie naturalnych procesów zachodzących w przyrodzie ze świadomą działalnością człowieka, wykorzystującego nowe instrumenty prawne i ekonomiczne oraz wynikające z nich działania techniczne. Takie podejście do działań w zakresie ochrony środowiska wodnego oraz odpowiedzialność ekologiczna jednostek prawnych i fizycznych powodują, że z czasem (który jest niestety bardzo długi) środowisko to samo się regeneruje. Wystarczy tylko nie dostarczać lub bardzo znacznie ograniczyć emitowane do niego zanieczyszczenia, tak żeby nie przekroczyć progu jego samoregeneracji. Takie działania z pewnością będą pozytywne dla środowiska wodnego. Wskaźnik spełnienia norm na wodach przybrzeżnych państw „starej” UE wynosi 96,7%. Efektem przestrzegania tych norm jest np. przywrócenie życia biologicznego w rzekach Ren i Tamiza<sup>4</sup>.

Z perspektywy norm i działań w ochronie środowiska naturalnego można by dodać jeszcze jedną zasadę, stosowaną z powodzeniem (dla środowiska naturalnego) w UE: „myśl globalnie działaj lokalnie”. Zgodnie z tą zasadą Unia określa ogólne normy ochrony środowiska i rygorystycznie sprawdza ich wykonanie, ale także daje środki finansowe na ich realizację. Środki te jednak mają trafić bezpośrednio na lokalne tereny państw członkowskich, które w myśl innej zasady – „usuwanie szkód przede wszystkim u źródła” – realizują unijne założenia i podejmują początkowe decyzje o tym, co trzeba zmienić, jakie projekty realizować, aby jeszcze bardziej chronić środowisko przed emitowanymi do nie-

<sup>2</sup> [http://www.proekologia.pl/e107\\_plugins/content/content.php?content.11584](http://www.proekologia.pl/e107_plugins/content/content.php?content.11584) (31.05.2009).

<sup>3</sup> [http://www.proekologia.pl/e107\\_plugins/content/content.php?content.249](http://www.proekologia.pl/e107_plugins/content/content.php?content.249) (30.05.2009).

<sup>4</sup> E. Węclawowicz-Bilska, *Wpływ idei ochrony środowiska na kształt przestrzeni. Tendencje światowe i działania w regionie krakowskim*, Wydaw. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2007, s. 6.

go zanieczyszczeniami. Środki unijne są zarazem tak dzielone, ażeby można było na terenie całej UE stosować zasadę zrównoważonego rozwoju.

## Ochrona środowiska w Unii Europejskiej

Ochrona środowiska ma w państwach członkowskich UE właściwie już ponad trzydziestoletnie doświadczenia, jeśli EWG będziemy traktować jako pierwowzór Unii. Wiąże się to przede wszystkim z zagrożeniami dla środowiska ziemskiego, stwarzanymi przez człowieka i jego rozwój gospodarczy. Wynikiem rozpoznania tych zagrożeń, ich zrozumienia i uświadomienia skutków, jakie one ze sobą niosą dla otoczenia, w tym także tych skierowanych przeciwko zdrowiu (życiu) ludzkiemu, stały się rozwiązania normatywne, wymuszające zachowania człowieka mające na celu poszanowanie środowiska, w którym on żyje<sup>5</sup>. Początkiem tych doświadczeń w Europie był rok 1967 i ustanowienie dyrektywy Rady 67/548/EWG w sprawie ujednoczenia ustaw i innych aktów normatywnych oraz decyzji administracyjnych dotyczących klasyfikacji, pakowania i oznakowania substancji niebezpiecznych<sup>6</sup>.

Dostępność zasobów wodnych w odpowiedniej ilości i o właściwej jakości decyduje o warunkach życia ludzi i o rozwoju gospodarczym kraju. Unia Europejska, widząc konieczność zarówno ochrony wód, jak i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych, kształtuje swoją politykę ekologiczną poprzez akty prawne zmierzające do przywrócenia właściwego stanu tych wód i ochrony ich zasobów przed zanieczyszczeniem. Normy ochrony środowiska i zarazem podstawy inwestycji z tym związanych – wyznaczają dyrektywy UE. Dwie najważniejsze to<sup>7</sup>:

- dyrektywa 91/271/EWG z 21 maja 1991 r., która dotyczy określenia obszarów wrażliwych na eutrofizację, zidentyfikowania aglomeracji stanowiących zagrożenie dla środowiska wodnego danego regionu ze względu na wysoką emisję substancji biogennych i zaostreżenia norm ich emisji do środowiska

---

<sup>5</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 15.

<sup>6</sup> R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska w UE w zarysie*, TNOiK, Toruń 1999, s. 51.

<sup>7</sup> A. Koźma, *Oczyszczalnie z euro dotacji – gospodarka wodno-ściekowa w samorządach terytorialnych*, „Biuletyn Fundusze Publiczne”, <http://finanse-publiczne.pl/artykul.php> (3.06.2009); M. Roman, *Stopień oczyszczania ścieków – jaki powinien być?*, w: *Postęp techniczny w dziedzinie oczyszczania ścieków*, Katowice 1995, s. 351–366; *Studium Program Odra*, <http://www.program-odra.pl> (3.12.2009), s. 6.187.

wodnego; Rada Ministrów w listopadzie 2000 r. uznała cały obszar Polski za wrażliwy na eutrofizację wód w myśl tej dyrektywy;

- dyrektywa 2000/60/WE<sup>9</sup> z 23 października 2000 r., ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 r.), tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW).

RDW ma podstawowe znaczenie w polityce wodnej Unii Europejskiej. Polega ono na dążeniu do integracji ochrony zasobów wodnych i zarządzania nimi poprzez wprowadzenie koncepcji zintegrowanego zarządzania dorzecza-  
mi z uwzględnieniem potrzeb wszystkich użytkowników, w oparciu o istniejące zasoby wód powierzchniowych i podziemnych. RDW powoduje, że działania na rzecz ochrony środowiska wodnego są koordynowane spójnie i racjonalnie. Określa ona nowe podejście do systemu zarządzania wodami, a także wprowadza wymóg podjęcia wszelkich koniecznych i dostępnych środków w celu uzyskania „dobrego stanu” wszystkich wód Europy do 2015 r.<sup>8</sup>

Jednym z warunków rozwoju gospodarczego kraju jest zapewnienie szeroko pojętej podstawowej infrastruktury technicznej, w tym infrastruktury ochrony środowiska. Rozbudowa infrastruktury wodno-ściekowej ma pośredni wpływ na spełnienie wymagań stawianych przez wcześniej wymienione dyrektywy środowiskowe UE. To one niejako „wymusiły” inwestycje w infrastrukturze polskiej gospodarki wodnej.

## **Inwestycje w polskiej gospodarce wodnej**

Na terenie Polski głównym zagrożeniem dla środowiska wodnego są ścieki komunalne lub przemysłowe, które albo wcale nie są oczyszczone, albo też są niedostatecznie oczyszczone przed ich wprowadzeniem do wód powierzchniowych. W celu pozbycia się tego problemu powstał Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Założenia KPOŚK nakładają na Polskę obowiązek budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków w 318 aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM (równoważnej liczby mieszkańców) oraz rozbudowy lub modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej w 459 aglomeracjach o łącznej długości ok. 20 tys. km<sup>9</sup>. Przez najbliższe sześć lat trzeba będzie także

---

<sup>8</sup> *Organizacja władz publicznych w Polsce, Czechach, Słowacji w zakresie ochrony środowiska, a członkostwo w Unii Europejskiej*, red. J. Sommer, Monografia 51, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2004, s. 180.

<sup>9</sup> [http://www.inwestycje.pl/fundusze\\_unijne/oczyszczalnie\\_z\\_eurodotacji;18691;0.html](http://www.inwestycje.pl/fundusze_unijne/oczyszczalnie_z_eurodotacji;18691;0.html) (25.06.2009).

jeszcze wybudować bądź zmodernizować 950 oczyszczalni ścieków oraz 25 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w przypadku aglomeracji od 2 tys. do 15 tys. RLM, kosztem ok. 50 mld zł.

Finansowanie gospodarki wodno-ściekowej w nowej perspektywie 2007–2013 kierowane jest na wsparcie działań jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, porozumień i stowarzyszeń, a także spółek prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki. Jest ono przeznaczone głównie na wsparcie finansowe dla przedsięwzięć zgodnych z KPOŚK, a polegających przede wszystkim na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i na redukcji zanieczyszczeń przedostających się do środowiska wodnego<sup>10</sup>.

Wchodząc w struktury UE, Polska musiała przyjąć unijną politykę w zakresie ochrony środowiska. W przypadku środowiska wodnego, ze względu na spore zaległości w działaniach w tym zakresie, należy wykonać bardzo dużo różnych prac z tym związanych. Wiele zaprojektowanych we wcześniejszych latach oczyszczalni, w tym nawet bardzo dużych, nie może spełnić obecnych norm, szczególnie w zakresie usuwania biogenów. Generalnie problem sprowadza się do zbyt małych kubatur na poprowadzenie trójfazowego procesu zintegrowanego usuwania związków węgla, azotu i fosforu zgodnie z obowiązującą w UE dyrektywą 91/271/EWG 97. W związku z taką sytuacją nasz kraj w „Stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze środowisko” przedstawił wniosek o ustanowienie okresów przejściowych dla wdrażania tej dyrektywy – do końca 2010 r. w wypadku aglomeracji o RLM powyżej 15 tys. i do końca 2015 r. w wypadku aglomeracji o RLM od 2 tys. do 15 tys. Przesunięcie tych terminów związane jest z dużą skalą prac i bardzo kapitałochłonnymi inwestycjami<sup>11</sup>.

Możliwość realizacji inwestycji z tym związanych Polska uzyskała za pomocą POIiŚ<sup>12</sup>. Program ten zakłada wspieranie i rozbudowę infrastruktury technicznej, a jednocześnie ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego oraz zdrowia ludności, przy zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Przewiduje on w latach 2007—2013, oprócz spraw związanych z ochroną środowiska, realizację także innych inwestycji, m.in. budowę dróg ekspresowych (2219 km) i autostrad (636 km), linii kolejowych (1566 km) i rozbudowę ośmiu portów lotniczych, budowę ropociągów (450 km) i gazo-

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> M. Wszelaka, *Lista zaległości*, „Rynki Zagraniczne” 2009, nr 1, s. 14.

<sup>12</sup> [http://www.inwestycje.pl/fundusze\\_unijne/oczyszczalnie\\_z\\_eurodotacji;18691;0.html](http://www.inwestycje.pl/fundusze_unijne/oczyszczalnie_z_eurodotacji;18691;0.html) (25.06.2009).

ciągów (5900 km), rozbudowę elektroenergetycznej sieci przesyłowej (600 km) oraz infrastruktury społecznej (budowa lub remont 120 obiektów edukacyjnych, 31 obiektów kulturalnych, 160 ośrodków opieki zdrowotnej oraz zakup 600 ambulanсів)<sup>13</sup>. Z traktatu akcesyjnego wynika jednoznacznie, że woda, która wypływa z oczyszczalni i kranów w całej Polsce, musi do końca 2015 r. osiągnąć wysokie standardy unijne. Zasadnicze znaczenie w finansowaniu tych inwestycji mają fundusze unijne<sup>14</sup>.

### Ocena realizacji inwestycji z funduszy europejskich

W latach 2004–2006 Unia Europejska przeznaczyła Polsce do wykorzystania na POIiŚ 2,7 mld euro. Natomiast na realizację całego programu w latach 2007–2013 przeznaczono ok. 36,5 mld euro, w tym ok. 27,9 mld euro ze środków UE, na które składają się w 77% środki z Funduszu Spójności (21,5 mld euro) oraz w 23% środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (6,34 mld euro)<sup>15</sup>. Widać z tego, że różnica w wielkości środków, jakie Polska obecnie może otrzymać od UE i zainwestować w modernizację swojej infrastruktury technicznej w zakresie ochrony środowiska, jest bardzo duża.

Fundusz Spójności jest unijnym instrumentem finansowym wspierającym słabiej rozwinięte kraje członkowskie, w których wskaźnik PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej PKB na mieszkańca. Został on utworzony w 1993 r. na podstawie traktatu z Maastricht, aby pomóc biedniejszym krajom. Pomoc z Funduszu Spójności kierowana jest do konkretnych krajów w celu realizacji przedsięwzięć o charakterze ponadregionalnym, których wartość przekracza 10 mln euro. Ostateczna decyzja o przyznaniu środków finansowych podejmowana jest przez Komisję Europejską. Zasady funkcjonowania Funduszu Spójności, określenie kosztów kwalifikowanych, procedury stosowane przy realizacji projektu itp. regulowane są aktami prawnymi Unii Europejskiej. Podobnie jak Fundusz Spójności, fundusze strukturalne mają na celu zniwelowanie narastających różnic w rozwoju gospodarczym UE. Zasadnicza różnica między funduszami strukturalnymi a Funduszem Spójności polega na skali finansowanych projektów i ich charakterze – regionalnym w wypadku Funduszu Spójno-

<sup>13</sup> *Polityka regionalna Inforegio – Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn) (1.06.2009).

<sup>14</sup> P. Wrabec, *Za wodę jak za zboże*, „Polityka” 2009, nr 17 (2702), s. 48–49.

<sup>15</sup> [http://www.inwestycje.pl/fundusze\\_unijne/oczyszczalnie\\_z\\_eurodotacji;18691;0.html](http://www.inwestycje.pl/fundusze_unijne/oczyszczalnie_z_eurodotacji;18691;0.html) (25.06.2009).



ści, krajowym w wypadku funduszy strukturalnych. Podstawowym wskaźnikiem kwalifikującym poszczególne regiony do korzystania z funduszy strukturalnych jest PKB na mieszkańca regionu, wynoszący poniżej 75% średniego unijnego PKB<sup>16</sup>. Do korzystania ze środków Funduszu Spójności uprawnione są podmioty publiczne. Maksymalny wskaźnik pomocy może wynieść od 80% do 85% kosztów kwalifikowanych projektu. Wnioskodawca zobowiązany jest pokryć co najmniej 15% całkowitych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia określonego w projekcie. Środki z Funduszu Spójności przyznawane są w dwóch równych częściach na transport i infrastrukturę ochrony środowiska, mogą być one także przeznaczone na tzw. pomoc techniczną, czyli pomoc ekspertów w przygotowaniu aplikacji, wdrażaniu projektu, monitoringu, ewakuacji, studiach towarzyszących i informowaniu społeczeństwa.

Inwestowanie w budowę lub modernizację infrastruktury wodno-kanalizacyjnej w aglomeracjach o RLM od 2 tys. do 15 tys. Polska może realizować poprzez projekty indywidualne finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zarządzanych przez samorządy poszczególnych województw. Na realizację wszystkich RPO przeznaczono 16,6 mld euro, z czego na ochronę środowiska przypada 12,5 mld euro<sup>17</sup>.

Polska w zakresie ochrony środowiska w latach 2004–2006 (szczególnie duże projekty, m.in. modernizacja lub budowa dużych nowych oczyszczalni ścieków) z możliwych do wykorzystania środków unijnych (głównie Funduszu Spójności) wydała na koniec 2007 r. ok. 67%, a na koniec 2008 r. osiągnęła wynik 92,2%. Okres, w którym można wykorzystać te środki, Komisja Europejska zgodziła się przedłużyć do końca czerwca 2009 r., m.in. z uwagi na spowolnienie gospodarcze i wahania kursu euro<sup>18</sup>. Dzięki tym środkom wybudowano m.in. 92 oczyszczalnie ścieków i 2 tys. km kanalizacji<sup>19</sup>. Obecnie tak duże projekty są częścią POIiŚ. Na realizację tego programu w latach 2007–2013 przeznaczono Polsce ok. 28 mld euro bezpośrednich dotacji z UE i do końca lutego 2009 r. nie wydała ona ani jednego eurocenta. Na razie spośród 250 dużych projektów przewidzianych do realizacji w tym okresie Bruksela otrzymała do akceptacji je-

<sup>16</sup> [http://www.proekologia.pl/e107\\_plugins/content/content.php?content.11584](http://www.proekologia.pl/e107_plugins/content/content.php?content.11584) (3.06.2009).

<sup>17</sup> [http://www.inwestycje.pl/fundusze\\_unijne/oczyszczalnie\\_z\\_eurodotacji;18691;0.html](http://www.inwestycje.pl/fundusze_unijne/oczyszczalnie_z_eurodotacji;18691;0.html) (9.07.2009).

<sup>18</sup> <http://www.e-kapital.pl/Briefing-prasowy-Aktualny-poziom-wykorzystania-funduszy-unijnych-> (4.03.2009).

<sup>19</sup> M. Wszelaka, *Lista...*, s. 15.

dynie pięć. Jednakże polska komisarz ds. polityki regionalnej, odpowiedzialna za rozliczanie funduszy UE w Brukseli, prof. Danuta Hübner, stwierdziła, że „Polska radzi sobie na tym etapie zdecydowanie lepiej od większości innych państw członkowskich”. Według europejskich danych statystycznych w wykorzystaniu środków unijnych w latach 2004–2007 Polska – pomimo tak niskiego ich wykorzystania – zajmuje trzecie miejsce w Unii (dane na koniec 2007 r.)<sup>20</sup>.

Obecne opóźnienia w wykorzystaniu środków z unijnych funduszy wiążą się z wykreślaniami przez rząd projektów inwestycji uważanych przez Ministerstwo Środowiska za przedsięwzięcia nieprzygotowane i skierowaniem ich na drogę konkursów; wykreślono też projekty, jak się okazało, za małe, niewspółmierne do skali programu i nieważne z punktu widzenia całego kraju. Inną przyczyną opóźnień jest nowelizacja przepisów ochrony środowiska, które do chwili obecnej są niewystarczająco dostosowane do norm unijnych, a przede wszystkim bardzo zawiłe i złożone. Skomplikowany i długotrwały jest także system procedur przed złożeniem wniosku. W 2008 r. „w ramach nadrabiania zaległości we wdrażaniu prawa unijnego” powstało w Polsce 17 ustaw lub ich nowelizacji, a także 50 rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Niektóre z nich regulują sprawy związane z gospodarką wodną<sup>21</sup>. W polskim prawie ochrony środowiska do dziś problemem są nieustanne zmiany jego przepisów oraz ich niezgodność z dyrektywami UE. Każda kolejna nowelizacja tych przepisów usuwa jedną niezgodność, lecz zarazem wprowadza na ich miejsce nowe odstępstwa od przepisów unijnych i jeszcze bardziej komplikuje system zarządzania środowiskiem<sup>22</sup>.

Natomiast główną przyczyną opóźnień w rozpoczęciu inwestycji w latach 2004–2006 było to, że dokumentacja dotycząca inwestycji czasami przez wiele miesięcy zalegała w jednostkach uzgadniających i wielokrotnie zmieniane były reguły przetargowe lub kryteria oceny warunków kontraktowania. Niezwykle długo trwały procedury zatwierdzania, brakowało koordynacji przetargów, istniały opóźnienia w uzyskiwaniu środków na rachunku beneficjenta. Długa była także droga obiegu dokumentów pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Ministerstwem Środowiska oraz Ministerstwem Finansów, przy czym każda z tych instytucji mogła zgłosić uwagi dotyczące wniosku i zażądać jego korekty, a po ich złożeniu wnioski rozpoczynał na

<sup>20</sup> C. Kowanda, *Jak wydawać, żeby zarobić*. „Polityka” 2009, nr 4 (2689), s. 42–44.

<sup>21</sup> J. Zientek-Varga, *Priorytety w ochronie środowiska*, „AURA” nr 2, s. 19.

<sup>22</sup> M. Gawrychowski, *Podstawowy dla nas problem to nieustanna zmiana przepisów* (rozmowa z marszałkiem województwa podkarpackiego Z. Cholewińskim), „Gazeta Prawna” 2009, nr 42 (2425), s. B2.

nowo proces zatwierdzania. Dużo czasu zajmowało też opiniowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>23</sup>.

## Podsumowanie

Właściwe zrealizowanie inwestycji w zakresie modernizacji infrastruktury w ochronie środowiska jest z pewnością sposobem na nadrobienie wieloletnich zaległości w tej dziedzinie, ale daje także możliwość pobudzenia gospodarki kraju w okresie kryzysu, ze względu na dużą skalę prac z tym związanych. Łącznie do zainwestowania w modernizację infrastruktury technicznej gospodarki wodnej w latach 2007–2013 jest 16,6 mld euro w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Natomiast w całą ochronę środowiska można dodatkowo zainwestować jeszcze 36,5 mld euro w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Łącznie daje to kwotę ok. 53 mld euro, w tym 40,4 mld euro bezpośrednich dotacji unijnych z różnych funduszy. Tak duża skala i nakłady środków finansowych to z pewnością szansa na pobudzenie polskiej gospodarki i ograniczenie skutków kryzysu, który ją dotyka. Problemem w tej sytuacji nie jest jednak pozyskanie środków finansowych na realizację tych inwestycji, ponieważ te w znacznej większości zagwarantowała nam Unia Europejska, ale ich skuteczne i jak najwłaściwsze wykorzystanie oraz coraz krótszy czas zrealizowania tych inwestycji.

Głównymi czynnikami spowolnienia tempa realizacji inwestycji w modernizacji infrastruktury technicznej z wykorzystaniem środków unijnych są przyczyny organizacyjne i systemowe. Sporo tych czynników usunięto już w pierwszych pięciu latach uczestnictwa Polski w strukturach UE, ale wciąż zostało jeszcze dużo do zrobienia w tym zakresie.

## Streszczenie

Inwestycje realizowane przez branżę budowlaną mają dobry wpływ na pobudzenie gospodarki. Wymagają one jednakże dużych nakładów finansowych. Unia Europejska stosuje na swoim terenie rygorystyczne normy w zakresie ochrony środowiska, ale ma także nowoczesną infrastrukturę techniczną, zdolną je spełniać. Polska, aby móc spełniać te normy, musi zmodernizować swoją infrastrukturę techniczną. W ramach stosowanego w Unii Europejskiej zrównoważonego rozwoju Polska może korzystać z finansowych

---

<sup>23</sup> A. Biedrzycka, *Nie układamy sieci w chmurach* (wywiad z S. Drzewieckim, prezesem Izby Gospodarczej Wodociągi Polski), „Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne” 2006, maj–czerwiec, s. 10.

---

środków za pośrednictwem różnych funduszy unijnych. Pełne wykorzystanie środków przyznanych Polsce może być sposobem na pobudzenie polskiej gospodarki i zmniejszenie skutków kryzysu.

## **Summary**

### **THE NATURE PRESERVATION INFRASTRUCTURE IN THE WATER MANAGEMENT**

The investments realized by building industry positively stimulate the economy. However they need capital expenditure on a large scale. The European Union applies strict standards in the preservation of the nature area, but also has modern technology resources to satisfy own expectations. Poland must improve the technology infrastructure in order to satisfy the EU requirements. Within the sustainability further framework Poland may use different European funds. Only taking full advantage of the EU granted funds may be a way to stimulate Poland's economy and to reduce the consequences of the financial crisis.