

Ewa Mazur-Wierzbicka

Wpływ integracji z Unią Europejską na finansowanie ochrony środowiska w Polsce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 3, 37-57

2008

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**STUDIA I PRACE WYDZIAŁU NAUK EKONOMICZNYCH
I ZARZĄDZANIA NR 3**

EWA MAZUR-WIERZBICKA

Uniwersytet Szczeciński

**WPLYW INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ
NA FINANSOWANIE OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE**

Wstęp

Jednym z celów Unii Europejskiej jest wyrównywanie różnic rozwojowych we wszystkich państwach członkowskich. Dotyczy to także obszaru „ochrona środowiska”. Ponieważ problematyka środowiskowa ma charakter globalny, skuteczna polityka ekologiczna całej Wspólnoty wymaga stworzenia mechanizmów wspomagających i wyrównujących występujące w tej dziedzinie różnice na terenie UE.

Jako kraj Wspólnoty Polska sporządza autonomiczne programy krajowe ochrony środowiska, które odgrywają istotną rolę w osiągnięciu celów i założeń globalnej strategii UE w dziedzinie ochrony środowiska. Realizacja celów środowiskowych przyjętych w dokumentach krajowych (Narodowy plan rozwoju – NPR – 2004–2006, Narodowe strategiczne ramy odniesienia – NSRO – na lata 2007–2013) wymaga ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Oprócz publicznych i prywatnych środków krajowych, duże znaczenie ma tu finansowe wsparcie unijne. Autorka za cel rozważań w artykule przyjęła zatem przeanalizowanie możliwości pozyskania funduszy unijnych na działania z zakresu ochrony środowiska. Jako problem badawczy potraktowano przedstawienie zadań i działań środowiskowych przyjętych do realizacji bądź już zrealizowanych dzięki pomocy unijnej, ujętych w dokumentach rządowych, czyli NPR na lata 2004–2007

i NSRO na lata 2007–2013. Takim założeniom podporządkowano strukturę artykułu, w którym przedstawiono:

- a) podstawy polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska;
- b) unijne dofinansowanie ochrony środowiska w ramach Narodowego planu rozwoju na lata 2004–2006;
- c) efekty środowiskowe uzyskane w ramach realizacji NPR na lata 2004–2006;
- d) unijne dofinansowanie ochrony środowiska w ramach Narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO) na lata 2007–2013.

1. Podstawy polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska

W ostatnim czasie w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską coraz większą rangę przypisuje się problematyce środowiskowej. Jednak nie było tak zawsze (np. traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich nie przewidywały wspólnej polityki w zakresie ochrony środowiska). Jeszcze do 1986 roku podstawą do podejmowania działań w Ochronie Środowiska w krajach Wspólnoty były przepisy ujęte w tak zwanych traktatach rzymskich z 1957 roku. Jednak odnosiły się one do zagadnień środowiskowych jedynie pośrednio. Dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim (1986 r.) określono następujące zasady Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska:

- profilaktyki,
- sprawcy,
- pierwotnego pochodzenia,
- subsydiarności.

Postanowiono wówczas także, że polityka ochrony środowiska będzie sprawniej prowadzona na poziomie Wspólnoty niż państw członkowskich. Państwa członkowskie miały jednak wprowadzać w życie i finansować środki ochrony środowiska. Zatem od 1986 roku w problematyce środowiskowej wyznacznikiem stał się rozdział o ochronie środowiska wprowadzony w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE)¹.

Troskę o środowisko podniesiono do rangi wspólnej polityki unijnej w świetle zmian, które ujęto w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht

¹ Materiał powielony Departamentu Komunikacji Społecznej i Informacji Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa 2001.

7 lutego 1992 roku (cele i procedury polityki ekologicznej zostały określone w tytule XVI traktatu). Jednym z ważniejszych postanowień w tym traktacie było wyraźne podkreślenie wejścia Wspólnoty Europejskiej na drogę zrównoważonego rozwoju. Wprowadzono wówczas do art. 2 JAE niezwykle ważną poprawkę, w której wskazano, że harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, zrównoważony i nieinflacyjny wzrost mają się odbywać z poszanowaniem środowiska. Wiązało się to ze stanowiskiem szefów państw i rządów Wspólnoty, którzy problem zrównoważonego rozwoju uznali za wyzwanie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Podczas szczytu w Dublinie w czerwcu 1990 roku zrównoważony rozwój stał się zasadą ustrojową Unii Europejskiej i jednym z jej podstawowych zadań, którego realizacja wymaga prowadzenia polityki ochrony środowiska (V Program UE dotyczący ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, strategia *Ku zrównoważonemu rozwojowi*)². Konsekwencją tego jest uznanie postanowienia o zrównoważonym rozwoju za zadanie całej Unii Europejskiej, co zamieszczono w traktacie amsterdamskim z 2 października 1997 roku, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku. „Zdecydowanie popierać społeczny i gospodarczy postęp swoich ludów, uwzględniając zasadę zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą w ramach realizowanego rynku wewnętrznego ma być wzmocniana spójność i ochrona środowiska oraz realizowana polityka zapewniająca, aby postępowi w integracji gospodarczej towarzyszył równoległy postęp w innych dziedzinach”³.

Na coraz większe znaczenie problematyki środowiskowej w UE wskazano również w strategii lizbońskiej w 2001 roku, uzupełniając ją filarem ekologicznym.

W Unii Europejskiej zagadnienia ochrony środowiska są traktowane coraz bardziej priorytetowo, o czym – oprócz wspomnianych faktów – świadczą również wyodrębnione zasady, na których opiera się obecnie polityka ekologiczna Wspólnoty (tabela 1)⁴.

² Zob. R. Paczuski: *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*. Wyd. Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 52.

³ G. Van Calster, S.J. Berwin, K. Deketelaere: *European Environmental Law Review*. Amsterdam 1998, s. 14.

⁴ Por. K. Górka: *Skutki integracji z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*. W: *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści zagrożenia*. Red. M. Burchard-Dziubińska. Wyd. Biblioteka, Łódź 2000, s. 23.

Tabela 1

Zasady wspólnotowej polityki ekologicznej

Zasada ¹	Treść ²
Zasada: zanieczyszczający płaci	Została zarekomendowana krajom członkowskim na konferencji paryskiej w 1972 r. Oznacza ona, że podmiot wprowadzający zanieczyszczenia do środowiska jest odpowiedzialny finansowo za przestrzeganie wszystkich ustanowionych przez władze wymagań dotyczących ochrony środowiska. Podmiot ten odpowiada również finansowo za szkody wynikające z prowadzonej przez niego działalności, zarówno gdy działalność ta jest zgodna, jak i niezgodna z prawem
Zasada zapobiegania (prewencji)	Oznacza likwidację zanieczyszczeń u źródła ich powstania, aby uniknąć nieodwracalnych szkód w dziedzictwie przyrodniczym. Według niej aspekty ekonomiczne nie mogą być priorytetowe w stosunku do ekologicznych. Należy uwzględnić skutki ekologiczne we wszystkich rodzajach działalności gospodarczej oraz na wszystkich etapach postępowania z produktami i usługami. Wynika to z faktu, że zapobieganie jest skuteczniejsze od łagodzenia skutków już powstałych problemów
Zasada subsydiarności (pomocniczości)	Ustanawia, że środki ochrony środowiska powinny być stosowane odpowiednio do rodzaju zanieczyszczenia, potrzeby działania i obszaru geograficznego, który mają chronić. Działania organizacyjne i legislacyjne powinny być podejmowane na możliwie najniższym stopniu jurysdykcji lub zarządzania, który umożliwi skuteczne i efektywne rozwiązanie konkretnego problemu. Państwa członkowskie mają zdecydować o sposobie wewnętrznego egzekwowania swoich uprawnień, a wspólne przedsięwzięcia UE w dziedzinie ochrony środowiska mogą być podejmowane tylko wówczas, gdy ze względu na ich zasięg i oddziaływanie, w większym stopniu osiągnięte zostaną wspólne cele. Nie wyklucza to jednak możliwości tworzenia rozwiązań prawnych o charakterze międzynarodowym. Jest to zasada ogólna i dotyczy wszystkich sfer działalności wspólnotowej. Podkreśla ona konieczność przekazywania zadań i uprawnień na niższe szczeble zarządzania przez proces określania źródeł finansowania i wsparcia dla nich
Zasada przenikania (integracji) polityki unijnej	Ustanawia, że ochrona środowiska powinna być zintegrowana ze wszystkimi pozostałymi dziedzinami polityki społecznej i gospodarczej (np. transportem, rolnictwem, energetyką). Powinny one zawierać w sobie sprawy ekologii i mieścić się w unijnych programach zrównoważonego rozwoju
Zasada współpracy międzynarodowej	Stanowi, że działania podejmowane w jednym państwie członkowskim nie mogą wpłynąć na pogorszenie stanu środowiska w innym kraju. Krajowe programy dotyczące środowiska naturalnego powinny być koordynowane na podstawie wspólnych długoterminowych programów, a krajowa polityka ekologiczna ma być harmonizowana w ramach Wspólnot Europejskich

1	2
Zasada wzajemnego informowania się i upowszechniania informacji	Pozwala na wzrost wiedzy ekologicznej poszczególnych obywateli i społeczności, co bezpośrednio przekłada się na poziom świadomości ekologicznej i rzeczywiste zachowania (postawy) życiowe i nawyki

Źródło: D. Burzyńska, J. Fila: *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*. Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 156.

Aby przedstawione zasady mogły być rzeczywiście przestrzegane, konieczne jest stosowanie przez kraje wspólnoty przyjętego prawodawstwa z zakresu ochrony środowiska. Wiele państw musi wprowadzić w swym prawodawstwie liczne modyfikacje. Wymaga to jednak z jednej strony ujednolicenia i harmonizacji przepisów prawnych krajów członkowskich w wielu dziedzinach, z drugiej strony zaś wiąże się z ponoszeniem konkretnych nakładów finansowych. Zmiany takie dotyczą również Polski, która od 1 maja 2004 roku stała się członkiem Unii Europejskiej.

2. Unijne dofinansowanie ochrony środowiska w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006

Polska, będąc członkiem UE, dla zaprogramowania pomocy wspólnotowej i jej efektywnego wykorzystania przygotowała Narodowy plan rozwoju, który był dokumentem programowym, będącym podstawą do planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych. Zawierał on propozycje celów, działań oraz wielkości interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy krajem akcesyjnym a Unią Europejską. Narodowy plan rozwoju pełni wiele ważnych funkcji⁵:

- a) był strategicznym, średniookresowym dokumentem planistycznym, który scalał na poziomie krajowym horyzontalne, sektorowe i regionalne działania państwa;

⁵ Narodowy plan rozwoju 2004–2006. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

- b) wskazywał kierunki rozwoju gospodarczego Polski, które miały stworzyć warunki do długotrwałego wzrostu gospodarczego i podniesienia poziomu życia mieszkańców;
- c) był podstawą do negocjowania przez Polskę kierunków i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych;
- d) był podstawą interwencji z Funduszu Spójności.

Sam Narodowy plan rozwoju musiał być sporządzony tak, aby nie naruszał regulacji UE dotyczących funduszy strukturalnych. Miał być także zgodny z zasadami obowiązującymi tego typu dokumenty. Podstawę prawną dla Narodowego planu rozwoju stanowiła ustawa z 20 kwietnia 2004 roku. Według niej, NPR powinien zawierać:

- informację o zakresie obowiązywania,
- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym zróżnicowań regionalnych,
- cel główny i cele szczegółowe rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- kierunki rozwoju, w których ramach określa się programy operacyjne i strategię wykorzystania funduszu spójności,
- szacunkowy plan finansowy, w tym wieloletnie limity zobowiązań i wydatków w kolejnych latach realizacji NPR, uwzględniający publiczne środki krajowe i publiczne środki wspólnotowe oraz środki prywatne, w tym wkład międzynarodowych instytucji finansowych,
- wieloletnie limity środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów wojewódzkich,
- kryteria wyboru beneficjentów pomocy, którzy mogą uzyskać dofinansowanie wkładu własnego,
- system zarządzania i realizacji NPR,
- system monitorowania, raportowania, kontroli, oceny, przepływów finansowych, partnerstwa i promocji planu.

W skład Narodowego planu rozwoju wchodziły także prognoza przewidywanego oddziaływania NPR na środowisko, ocena przewidywanego efektu makroekonomicznego, ocena przewidywanego wpływu na rynek pracy i konkurencyjność gospodarki. Podstawowymi wartościami NPR były:

- a) obywatelska suwerenność jednostki – swobody obywatelskie i gospodarcze, przedsiębiorczość, innowacyjność, prawo do autonomii i samo-realizacji;
- b) spójność i solidarność społeczna – równe szanse wszystkich społeczności i grup społecznych, silna tożsamość kulturowa, usunięcie dyskryminacji i integracja wykluczonych;
- c) zrównoważony rozwój – orientacja na poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń przez zapewnienie ochrony zasobów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego oraz właściwej struktury demograficznej społeczeństwa.

Aby podstawowe wartości były zachowane, przyjęto wiele zasad, spośród których za główne uznano:

- a) wykształcenie, wiedzę, informację i kulturę za fundament społeczno-gospodarczego rozwoju;
- b) pomocniczość państwa – umacnianie samorządności terytorialnej i społeczeństwa obywatelskiego;
- c) politykę prorodziną przyczyniającą się do wyższego poziomu dzietności, gwarantującą prawidłowy rozwój dzieci i promującą partnerski model rodziny;
- d) ochronę rynku i konkurencji;
- e) zapewnienie równego dostępu do sądu i ochrony konstytucyjnych praw;
- f) dialog obywatelski i partnerstwo społeczne;
- g) kształtowanie partnerskich relacji Polski z państwami demokratycznymi oraz jej uczestnictwo w globalnej polityce i gospodarce.

Misją NPR było podjęcie przedsięwzięć, które zapewnią wysoki wzrost gospodarczy, umocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia, a ponadto zapewnią wyższy poziom spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Jako cele strategiczne przyjęto utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego; wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia; podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej⁶. Realizacja tych celów doprowadziła do wzrostu gospodarczego i ogólnego poziomu życia mieszkańców,

⁶ *Wstępny projekt Narodowego planu rozwoju 2007–2013. Streszczenie*. Warszawa 2005, s. 5.

utworzenia nowych miejsc pracy, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki.

Jednym z warunków realizacji wyznaczonych celów strategicznych NPR była koncentracja dostępnych środków finansowych w kilku podstawowych obszarach rozwoju. Oprócz działań podjętych w ramach wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw; rozwoju zasobów ludzkich i zatrudnienia; przekształcenia strukturalnego w rolnictwie i rybołówstwie; rozwoju obszarów wiejskich; wzmocnienia potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałania marginalizacji niektórych obszarów, do obszarów tych zaliczono także tworzenie warunków do zwiększania poziomu inwestycji, **trwałego rozwoju** i promowania spójności przestrzennej. W ramach tego ostatniego obszaru szczególną uwagę zwrócono na **ochronę środowiska** i zagospodarowanie przestrzenne.

Całkowite wsparcie UE dla Polski w ramach NPR na lata 2004–2006 wyniosło 12 809,7 mln euro. Zaangażowanie środków finansowych w realizację wyznaczonych celów polityki strukturalnej przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Szacowane zaangażowanie środków Unii Europejskiej w latach 2004–2006
w realizację celów polityki strukturalnej w Polsce

Program operacyjny, fundusz	Wartość wsparcia UE (mln euro)	Udział procentowy
Fundusz Spójności	4 178,6	32, 60
Fundusze strukturalne, w tym:	8 637,4	67, 40
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	5 194,2	
Europejski Fundusz Społeczny	2 042,4	
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	1 192,7	
Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa	208,1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 12.

W okresie realizacji NPR ze środków unijnych na działania rozwojowe przeznaczono 3 733,3 mln euro ze środków Funduszu Spójności, z czego 50% na realizację projektów dotyczących infrastruktury ochrony środowiska. Ponadto na ochronę środowiska przeznaczono środki finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z którego w ramach Sektorowego programu ope-

racyjnego wzrost konkurencyjności gospodarki (SPO WKG) głównie wsparło dostosowanie się przedsiębiorstw w tym zakresie (12,6% całości środków UE przeznaczonych na realizację programu), a w ramach Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego (ZPORR) – budowę infrastruktury ochrony środowiska (ponad 14% całości środków UE przeznaczonych na realizację ZPORR)⁷.

3. Efekty środowiskowe uzyskane w ramach realizacji Narodowego planu rozwoju na lata 2004–2006

Od początku przemian politycznych i gospodarczych po 1989 roku stale się poprawia stan środowiska. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku obserwowano w Polsce wysoką dynamikę nakładów na inwestycje w dziedzinie ochrony środowiska. Wówczas wydawano (łącznie z gospodarką wodną) około 1,9% produktu krajowego brutto na inwestycje w ochronę środowiska. Było to 8,2% ogółu nakładów inwestycyjnych w całej gospodarce narodowej. W roku 2000 z powodu ograniczonych zdolności inwestycyjnych udział inwestycji ochrony środowiska w inwestycjach ogółem wynosił 6,2%. Aby utrzymać tempo pozytywnych zmian w środowisku niezbędne jest utrzymanie wysokiego tempa inwestycji. Realizację wielu zadań zapisanych w NPR na lata 2004–2006 finansowano z funduszy przyznanych Polsce w ramach pomocy unijnej, co urealniło możliwości poprawy jakości środowiska i wywiązania się ze zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji akcesyjnych.

Realizacja NPR przyniosła wiele korzyści w sferze ochrony środowiska. Dotyczy to zwłaszcza rozwoju infrastruktury ochrony środowiska, gdzie zwrócono uwagę na takie problemy, jak ograniczenie ilości zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery, ścieków do wód, zmniejszenie ilości produkowanych odpadów czy rozwijanie odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z przyjętymi w NPR założeniami dostosowania stanu środowiska do standardów obowiązujących w UE, podjęte w latach 2004–2006 inwestycje koncentrowały się w największych aglomeracjach (co gwarantowało największy efekt ekologiczny). W realizacji skutecznych programów ochrony środowiska ważną rolę odegrały też inwestycje w informatyzację ochrony środowiska.

⁷ Narodowy plan rozwoju 2004–2006...

Istotne jest również wykorzystywanie zasobów środowiska naszego kraju do rozwoju regionalnego, między innymi przez rozwój produktu turystycznego i infrastruktury turystycznej. Turystyka jest bowiem tą gałęzią gospodarki, która umiejętnie rozwijana, może mieć szczególne znaczenie prośrodowiskowe. Również deklarowany w dokumencie rozwój przez zmiany w strukturze edukacyjnej i budowę sektora informacyjnego dał szanse na rozpoczęcie zmian w modelu gospodarczym i rozwijanie gospodarki mniej uciążliwej dla środowiska (wprowadzenie przez organizacje systemu zarządzania środowiskowego EMAS i wielu innych programów prośrodowiskowych). Z oceny SWOT polskich regionów na tle regionów europejskich wynika relatywnie wysoka jakość ich zasobów przyrodniczych, będących istotnym czynnikiem potencjalnej konkurencyjności.

Należy podkreślić, jako fakt pozytywny i dobrze rokujący na przyszłość, że na infrastrukturę w ochronie środowiska przeznaczano 14,2% środków, a na turystykę – 3,4%. Dodatkowe środki na ochronę środowiska pochodziły zapewne z funduszy przeznaczonych na rozwój systemu komunikacyjnego i transportu w obrębie aglomeracji. Duża część środków przeznaczonych na inwestycje lokalne (17,6%) również była przeznaczona na infrastrukturę ochrony środowiska i inwestycje turystyczne.

Inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska miały zasadnicze znaczenie dla poprawy jakości środowiska. Szczególnie dotyczyło to ograniczenia ścieków pochodzenia komunalnego, w wyniku czego około 50% ogółu ścieków zostało oczyszczanych zgodnie ze standardami UE.

Znaczący postęp nastąpił także w ograniczaniu emisji spalin i pyłów do atmosfery oraz rozbudowy systemów utylizacji odpadów. Bardzo ważnym celem programu była deklaracja wsparcia inwestycji w wytwarzanie energii odnawialnych, co również miało duże znaczenie dla ochrony atmosfery i powstrzymania zmian klimatycznych. Są to bowiem polskie zobowiązania wobec Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto (o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych). Realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej (jak np. komunikacja) wymagała szczegółowych ocen oddziaływania na środowisko. Jednak i w tej dziedzinie nastąpiła poprawa.

Działania podejmowane w ramach NPR były zgodne z programami krajowymi i UE oraz odpowiednimi przepisami polskiego prawa i nie spowodowały negatywnych skutków dla środowiska. Wręcz przeciwnie – inwestycje w ochronę środowiska, działania na rzecz rozwoju edukacji, rozwoju społecznego, preferowania takich gałęzi gospodarki, jak turystyka, przyniosły środowisku wiele ko-

rzyści. Ich realizacja przyspieszyła implementację zobowiązań podjętych przez Polskę w trakcie negocjacji akcesyjnych.

Pomimo że realizacja celów i zadań dotyczących ochrony środowiska NPR na lata 2004–2006 przyniosła Polsce liczne korzyści środowiskowe, należy dalej prowadzić politykę proekologiczną, aby doprowadzić parametry środowiskowe do stanu wymaganego przez dyrektywy UE. Konieczne jest podejmowanie działań na rzecz trwałego i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kontynuacja inwestycji służących poprawie jakości wód, powietrza atmosferycznego i powierzchni ziemi.

Ważnym zadaniem jest zachowywanie obszarów i krajobrazów najwartościowszych przyrodniczo oraz minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko inwestycji transportowych, katastrof naturalnych i technologicznych. Wszystkie te działania znalazły wyraz w NSRO na lata 2007–2013.

4. Unijne dofinansowanie ochrony środowiska w obszarze Narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013

Narodowe strategiczne ramy odniesienia to dokument strategiczny przygotowywany przez kraje członkowskie UE na podstawie Strategicznych wytycznych Wspólnoty, określający krajowe priorytety oraz obszary, na które będą przeznaczane środki unijne i krajowe w latach 2007–2013.

Celem NSRO jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach UE i wewnątrz kraju.

Do szczegółowych celów NSRO zaliczono:

- a) tworzenie warunków do utrzymania trwałego i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;
- b) wzrost zatrudnienia przez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego;
- c) podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług;
- d) budowę i modernizację infrastruktury technicznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów;

- e) wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- f) rozwój obszarów wiejskich.

Łączna wielkość szacowanych środków finansowych potrzebnych do realizacji NSRO w latach 2007–2013 ma wynieść 74,6 mld euro, z czego 69,3 mld euro to wkład publiczny. Z tej sumy 59,5 mld euro to środki z UE, pozostałe 9,8 mld euro ma być publicznym wkładem krajowym w projekty współfinansowane z budżetu Wspólnoty. Ponadto Polska ma otrzymać na przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetu polityki spójności 12,4 mld euro ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

Na realizację polityki spójności w ramach NSRO z ogólnej sumy środków finansowych Wspólnoty przeznaczono 67% z funduszy strukturalnych (z czego 52% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR, 15% z Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS, a pozostałe 33% z Funduszu Spójności (FS)⁸. Aby mogła zrealizować cele przyjęte w NSRO, przygotowano tak zwane programy operacyjne (PO), na które UE przyznała określone środki finansowe – tabela 3.

Tabela 3

Podział funduszy strukturalnych w Polsce na wsparcie programów operacyjnych

Lp.	Program operacyjny	Podział środków na programy (%)
1.	Kapitał ludzki	13,7
2.	Innowacyjna gospodarka	11,7
3.	Infrastruktura i środowisko	35,7
4.	16 regionalnych programów operacyjnych	26,8
5.	Rozwój Polski wschodniej	3,6
6.	Europejska współpraca terytorialna	1,0
7.	Pomoc techniczna	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Narodowe strategiczne ramy...*, s. 59.

Z tabeli 3 wynika, że 92,9% wszystkich środków unijnych przeznaczono na realizację sześciu programów operacyjnych. Pozostałe środki przekazano na utworzenie trzech rezerw na poziomie NSRO.

⁸ Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 58.

Program operacyjny infrastruktura i środowisko (POIiŚ) jest jednym z narzędzi realizowania założeń przyjętych w NSRO na lata 2007–2013. Głównym celem programu jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów przez rozwój infrastruktury technicznej i jednocześnie ochronę i poprawę stanu środowiska, zdrowia, a także zachowanie tożsamości kulturowej i rozwijanie spójności terytorialnej. Do osiągnięcia tego celu mają się przyczynić inwestycje z sześciu wydzielonych sektorów (środowisko, transport, energetyka, kultura, ochrona zdrowia i szkolnictwa). W ramach programu operacyjnego Infrastruktura i środowisko wybrano także priorytety i działania, które mają główne znaczenie dla wzrostu atrakcyjności Polski i jej regionów.

Priorytet I. Gospodarka wodno-ściekowa.

Działanie 1.1. Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM⁹.

Priorytet II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.

Działanie 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych.

Działanie 2.2. Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich.

Priorytet III. Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska.

Działanie 3.1. Retencjonowanie wody i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Działanie 3.2. Zapobieganie i ograniczanie skutków zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom.

Działanie 3.3. Monitoring środowiska.

Priorytet IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska.

Działanie 4.1. Wsparcie systemów zarządzania środowiskowego.

Działanie 4.2. Racjonalizacja gospodarki zasobami i odpadami.

Działanie 4.3. Wsparcie przedsiębiorstw we wdrażaniu najlepszych, dostępnych technik (BAT).

⁹ RLM – równoważna liczba mieszkańców. Umowny parametr określający wielkość urządzeń do oczyszczania ścieków. IRLM oznacza ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym, biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu (BZT₅) w ilości 60g tlenu na dzień (zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne). DzU 2001, nr 115, poz. 1229, z późn. zm.

Działanie 4.4. Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Działanie 4.5. Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie ochrony powietrza.

Działanie 4.6. Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów użytkowych lub niebezpiecznych.

Priorytet V. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych.

Działanie 5.1. Wspieranie kompleksowych projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych (ekosystemów) na obszarach chronionych i zachowanie różnorodności gatunkowej.

Działanie 5.2. Zwiększenie drożności korytarzy ekologicznych.

Działanie 5.3. Opracowanie planów ochrony.

Działanie 5.4. Kształtowanie postaw społecznych sprzyjających ochronie środowiska, w tym różnorodności biologicznej.

Priorytet VI. Drogowa i lotnicza sieć TEN-T.

Działanie 6.1. Rozwój sieci drogowej TEN-T.

Działanie 6.2. Rozwój sieci lotniczej TEN-T.

Priorytet VII. Transport przyjazny środowisku.

Działanie 7.1. Rozwój transportu kolejowego.

Działanie 7.2. Rozwój transportu morskiego.

Działanie 7.3. Transport miejski na obszarach metropolitalnych.

Działanie 7.4. Rozwój transportu intermodalnego.

Działanie 7.5. Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych.

Priorytet VIII. Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe.

Działanie 8.1. Bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Działanie 8.2. Drogi krajowe poza siecią TEN-T.

Działanie 8.3. Rozwój inteligentnych systemów transportowych.

Działanie 8.4. Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego.

Działanie 8.5. Krajowy korytarz morsko-rzeczny poza siecią TEN-T.

Priorytet IX. Infrastruktura drogowa w Polsce wschodniej.

Działanie 9.1. Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski.

Priorytet X. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku.

Działanie 10.1. Wysoko sprawne wytwarzanie energii.

Działanie 10.2. Efektywna dystrybucja energii.

Działanie 10.3. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej.

Działanie 10.4. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych.

Działanie 10.5. Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych.

Działanie 10.6. Rozwój przemysłu dla OZE.

Działanie 10.7. Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych.

Priorytet XI. Bezpieczeństwo energetyczne.

Działanie 11.1. Rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowa i przebudowa magazynów gazu ziemnego.

Działanie 11.2. Budowa systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacja istniejących sieci dystrybucji.

Priorytet XII. Kultura i dziedzictwo kulturowe.

Działanie 12.1. Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym.

Działanie 12.2. Rozwój i poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym.

Działanie 12.3. Rozwój infrastruktury szkolnictwa artystycznego.

Priorytet XIII. Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia.

Działanie 13.1. Rozwój systemu ratownictwa medycznego.

Działanie 13.2. Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym.

Priorytet XIV. Infrastruktura szkolnictwa wyższego.

Działanie 14.1. Infrastruktura szkolnictwa wyższego.

Priorytet XV. Pomoc techniczna – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Działanie 15.1. Zarządzanie programem.

Działanie 15.2. Promocja i informacja.

Działanie 15.3. Monitoring i ewaluacja programu.

Priorytet XVI. Pomoc techniczna – Fundusz Spójności.

Działanie 16.1. Zarządzanie programem.

Działanie 16.2. Promocja i informacja.

Działanie 16.3. Monitoring i ewaluacja programu.

Priorytet XVII. Konkurencyjność regionów.

Działanie 17.1. Konkurencyjność regionów.

Realizacja wyznaczonych w POIiŚ priorytetów wymaga podejmowania konkretnych przedsięwzięć, które przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Realizacja głównych założeń programu operacyjnego Infrastruktura i środowisko

Sektor	Priorytet	Podjęmowane działania
Środowiska	I	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie inwestycji prowadzących do zredukowania ilości zanieczyszczeń odprowadzanych ze ściekami do wód i ziemi – inwestycje mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości wody pitnej w aglomeracjach zgodnie z Krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych i Strategią gospodarki wodnej
	II	<p>Wspieranie działań w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zapobiegania i ograniczania wytwarzania odpadów komunalnych – wdrażania technologii odzysku, w tym recyklingu, – wdrażania technologii unieszkodliwiania odpadów komunalnych – likwidacji zagrożeń wynikających ze składowania odpadów zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami – rekultywacji gruntów przemysłowych i powojaskowych – umacniania i ochrony brzegów morskich
	III	<p>Odtwarzanie i modernizowanie zabudowy hydrotechnicznej za pomocą:</p> <ul style="list-style-type: none"> – preferowania projektów dotyczących renaturyzacji przywracających funkcjonalność przyrodniczą, hamujących odpływ wody, zwiększających naturalną retencję i bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, zwłaszcza tam, gdzie nie ma to wpływu na pogorszenie żeglowności rzek – wspierania projektów prowadzących do wzrostu dyspozycyjnych zasobów wody, a także w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania poważnym awariom i monitorowania stanu środowiska
	IV	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie projektów dużych przedsiębiorstw, których realizacja wpłynie na redukcję ilości zanieczyszczeń (emitowanych do atmosfery, odprowadzanych ze ściekami) oraz ilości powstających odpadów i zwiększających udział odpadów poddawanych procesom odzysku, w szczególności inwestycje wskazane w traktacie akcesyjnym – wspieranie inwestycji zgodnych z wymogami dokumentów referencyjnych Najlepszych dostępnych technik (BAT)
	V	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie działań na rzecz ochrony przyrody na obszarach chronionych w Polsce, prowadzących do ograniczenia degradacji środowiska naturalnego i strat zasobów różnorodności – realizacja działań przewidzianych w Narodowej strategii edukacji ekologicznej <i>Przez edukację do zrównoważonego rozwoju</i>

Sektor	Priorytet	Podjęmowane działania
Transportu	VI	<ul style="list-style-type: none"> – poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych w ramach sieci TEN-T przez rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T – powiązanie głównych ośrodków gospodarczych w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych
	VII	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój gałęzi transportu stanowiących alternatywę dla transportu drogowego (rozbudowa kolejowej sieci TEN-T, infrastruktury portów morskich, inwestycje w transport intermodalny) – zwiększenie udziału transportu publicznego w obsłudze mieszkańców na obszarach metropolitalnych przez wsparcie przyjaznych środowisku systemów transportu publicznego
	VIII	<ul style="list-style-type: none"> – poprawa stanu bezpieczeństwa w transporcie – poprawa stanu połączeń międzyregionalnych przez inwestycje zwiększające bezpieczeństwo i płynność ruchu (zwłaszcza inteligentne systemy transportowe) – rozwój sieci drogowych i korytarzy morsko-rzecznych, będących uzupełnieniem inwestycji realizowanych w ramach sieci TEN-T
	IX	<ul style="list-style-type: none"> – połączenie ze stolicą kraju największych ośrodków miejskich Polski wschodniej – wykorzystanie potencjału rozwojowego ośrodków miejskich Polski wschodniej, wynikającego z ich położenia na wschodniej granicy całej UE
Energetyczny	X	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie inwestycji dotyczących odnawialnych źródeł energii oraz produkcji biokomponentów i biopaliw – wspieranie działań na rzecz zmniejszenia strat sieciowych (modernizacja sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, inwestycje przyczyniające się do poprawy sprawności wytwarzania energii, w szczególności w układach produkcji skojarzonej) – wsparcie efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej (termomodernizacja)
	XI	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie rozbudowy systemu transportu gazu ziemnego i ropy naftowej, infrastruktury zapewniającej dywersyfikację dostaw nośników energii – zwiększenie pojemności magazynowania gazu ziemnego – rozwój systemów przesyłowych i połączeń transgranicznych energii elektrycznej w zakresie, w którym nie mogą tego zapewnić mechanizmy rynkowe – wspieranie projektów budowy systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizacji istniejących sieci dystrybucji

Sektor	Priorytet	Podjęwane działania
Kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego	XII	– wsparcie rozbudowy i modernizacji infrastruktury kultury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim i światowym, w tym szczególnie zabytków wpisanych na Listę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO oraz Listę pomników historii Prezydenta RP
Ochrony zdrowia	XIII	– inwestycje dotyczące stworzenia kompleksowego systemu ratownictwa medycznego (co jest odpowiedzią na rozwój sektora transportu), – podniesienie dostępności i jakości infrastruktury ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym zapewniającej świadczenie wysoko specjalistycznych usług medycznych
Infrastruktury szkolnictwa wyższego	XIV	– rozbudowa bazy dydaktycznej uczelni wyższych oferujących wykształcenie w strategicznych z punktu widzenia rozwoju kraju kierunkach (matematyka, kierunki ścisłe i techniczne), – realizacja działań z zakresu wykorzystania potencjału technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w nauczaniu i kształceniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Program operacyjny infrastruktura i środowisko, Narodowe strategiczne ramy..., s. 9–12.

Należy zaznaczyć, że działania w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i środowisko są komplementarne wobec działań określonych w ramach innych programów operacyjnych przygotowanych na lata 2007–2013. Aby można je było zrealizować, konieczne jest jednak posiadanie konkretnych środków finansowych. Na realizację tego programu przeznaczane są środki krajowe i z budżetu UE.

Wskaźnik wkładu funduszy UE w realizację priorytetów POIiŚ jest znaczny, waha się między 0,30 a 0,85. Osiągnięcie założonych celów jest możliwe dzięki wykorzystaniu środków pochodzących z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – tabela 5.

W ramach wsparcia unijnego w POIiŚ z Funduszu Spójności dofinansowano priorytety I–III, VI, VII, IX, X, XVI na ogólną sumę 21 511 063 161 euro. Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego była to mniejsza kwota (6 337 210 00 euro). Dzięki tym środkom możliwe będzie zrealizowanie priorytetów IV, V, VIII, XI–XV, XVII. W przybliżeniu – opierając się na danych szacunkowych – można stwierdzić, że POIiŚ będzie dofinansowany ze środków unijnych w 77%.

Tabela 5

Środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności przeznaczone na realizację programu operacyjnego Infrastruktura i środowisko z podziałem na priorytety

Priorytet	Wkład środków unijnych			Ogółem POIiŚ (tys. euro)	Wskaźnik wkładu funduszy UE
	ogółem (tys. euro)	w tym			
		EFRR (tys. euro)	FS (tys. euro)		
	1 = 2 + 3	2	3	4	5 = 1/4
I	2 725 000	–	2 725 000	3 205 882,3	0,85
II	1 190 000	–	1 190 000	1 400 000,0	0,85
III	545 000	–	545 000	641 176,5	0,85
IV	200 000	200 000	–	667 000,0	0,30
V	89 800	89 800	–	105 647,1	0,85
VI	7 626 000	–	7 626 000	9 171 764,7	0,83
VII	7 513 500	–	7 513 500	10 752 600,0	0,70
VIII	2 945 490	2 945 490	–	3 475 282,5	0,85
IX	990 000	–	990 000	1 164 705,9	0,85
X	732 200	–	732 200	1 373 341,1	0,53
XI	974 280	974 280	–	1 693 211,8	0,58
XII	489 970	489 970	–	576 435,3	0,85
XIII	349 990	349 990	–	420 575,9	0,83
XIV	500 000	500 000	–	588 235,3	0,85
XV	187 800	187 800	–	220 941,2	0,85
XVI	189 363	–	189 363	222 780,2	0,85
XVII	599 880	599 880	–	705 741,2	0,85
Ogółem	27 848 233	6 337 210	21 511 063	36 385 320,8	0,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie Program operacyjny infrastruktura i środowisko..., załącznik nr 3.

Zakończenie

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska musi się dostosować do surowych reguł obowiązujących kraje członkowskie w zakresie ochrony środowiska. Jest to proces długotrwały i bardzo kosztowny. Stanowi niezwykle trudne wyzwanie nie tylko dla przedsiębiorstw, ale także samorządów i rządu. Obecnie w Polsce trudno znaleźć źródła finansowania działań na rzecz ochrony środowiska, dlatego tak istotne jest unijne wsparcie.

Dostosowanie się Polski do środowiskowych norm unijnych przynosi i przyniesie w przyszłości naszemu krajowi wiele korzyści. Z wyliczeń wynika, że do 2020 roku może to być 208 mld euro. Zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, poprawa jakości powietrza, wody itp. niewątpliwie wpłyną na spadek zachorowalności, wczesnej umieralności społeczeństwa, mniejsze nakłady na przykład na remonty budynków, i wzrost turystyki. Wiele korzyści można mieć z przyjęcia unijnych regulacji przez kraje sąsiednie. Komisja Europejska jest zdania, że ograniczenie emisji szkodliwych, lotnych związków w Czechach pozytywnie wpłynie na warunki życia mieszkańców Dolnego Śląska. Byłoby to niemożliwe, gdyby nie konieczność przestrzegania przez kraje unijne norm przyjętych przez UE¹⁰. Naturalne jest także to, że na polepszeniu jakości środowiska przyrodniczego Polski skorzystają sąsiednie kraje.

Z tego powodu tak istotne jest dofinansowanie inwestycji w ochronę środowiska przez UE. Środki unijne przeznaczone na działania w ramach ochrony środowiska w Polsce, ujęte w KPR na lata 2004–2006 i w NSRO na lata 2007–2013, przyniosą korzyści nie tylko naszemu krajowi, ale także całej UE.

EFFECT OF INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION ON ENVIRONMENTAL PROTECTION FINANCING IN POLAND

Summary

Poland, being a full member of the European Union, can obtain EU financial support in numerous ways. Nowadays, increasing attention is paid towards environmental condition, therefore the paper discusses in what extent Poland uses EU financial resources allotted for environmental protection.

¹⁰ www.rzeczpospolita.pl/dodatki/plun/030804/plun_a_1.htm.

The author presents the basis of the EU environment policy and analysis the EU support for environmental protection within the framework of the National Development Plan 2004–2006 and the National Strategic Reference Framework 2007–2013.

Translated by Ewa Mazur-Wierzbicka