

**PIOTR ZYGADŁO**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Warszawie

## **ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO ROZWOJU W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH 2007-2013**

**Abstract: Sustainable Development Principle in the *Regional Operational Programmes 2007-2013*.** Sustainable development constitutes one of the fundamental objectives of the European Union laid down directly in the Treaty on the European Union. The objective should be realized through all Union policies. For the Cohesion Policy the sustainable development paradigm is of the horizontal character, compulsory to be taken into consideration at the operational programme and project levels. Verification of meeting the sustainable development principle in the programme is introduced both at the programming phase through the strategic environmental assessment and *ex ante* evaluation, and at the implementing phase through the system of projects environmental assessments, cost-benefit analysis, *etc.* Information on embodiment of the sustainable development principle in the programme is also a compulsory part of the annual reports.

The purpose of this article is to analyze the involvement of the regional operational programmes in Poland for 2007-2013 (RPOs) in the implementing sustainable development. The research is based mainly on the programming documents and data gathered in the KSI 07-13 IT system. Bearing in mind the horizontal character of the principle, theoretically the total allocation for RPOs might be considered as sustainable development-oriented. However, obviously, there are some areas of intervention having much more visible impact on sustainable development than others. They have been identified for the article purposes on the basis of *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* and its flagship initiatives. Within the sustainable priority, they include: entrepreneurship and competitiveness, transport, energy, environment and revitalization of urban and rural areas. As the part of analysis the available allocation programmed for the identified areas and the level of contracting as of 31 August 2012 is presented in details showing regional distribution.

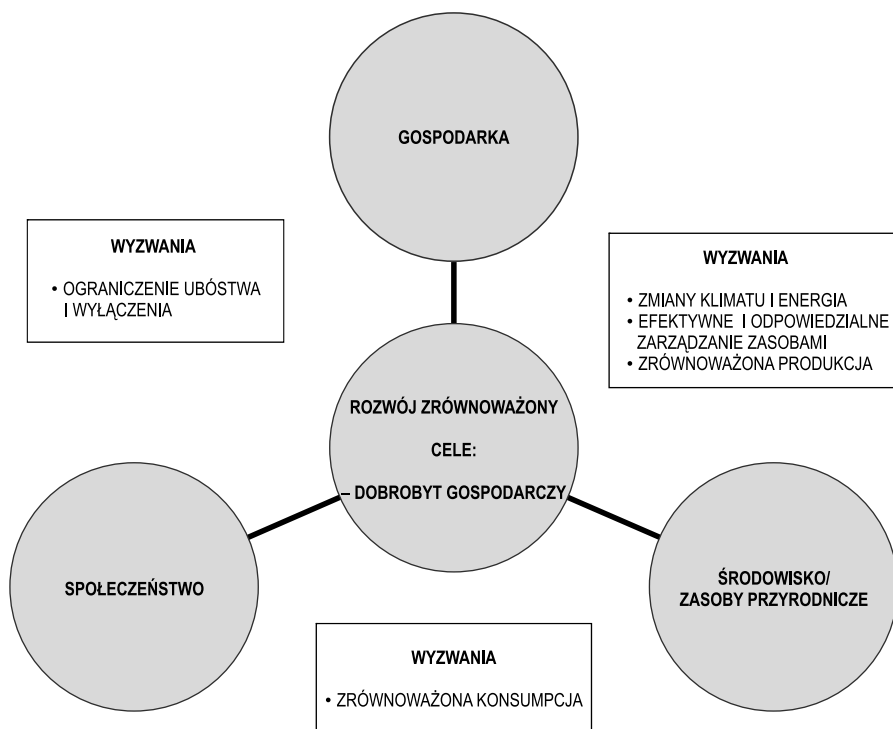
In order to assess the real impact of RPOs on possibilities to implement sustainable development policy at the regional level the author compared the structural expenditures of the regional budget and payment claims submitted by beneficiaries in the RPOs for the period 2007-2010. The analysis shows that RPOs play a fundamental role for regions to implement sustainable development policy and have opened a new era for regions in this field.

**Key words:** *Regional Operational Programmes 2007-2013*, sustainable development.

## Wstęp

Koncepcja zrównoważonego i trwałego rozwoju (ang. *sustainable development*, fr. *développement durable*) jest obecnie jednym z głównych paradygmatów rozwoju długookresowego. Opiera się on na poszukiwaniu konsensusu w wymiarze politycznym i społecznym w skali międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej pomiędzy trzema wzajemnie powiązаныmi wymiarami rozwoju: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym (ryc. 1).

Ideę zrównoważonego rozwoju, a właściwie to, czemu jej realizacja ma zapobiec, dobrze obrazuje znany z ekonomii dylemat wspólnego pastwiska [Hardin 1968, s. 1243-1248]. Zgodnie z nim nadmierna eksploatacja zasobów przyrodniczych przynosząca w krótkim okresie korzyści wybranym podmiotom doprowadza ostatecznie do pogorszenia warunków gospodarowania i w rezultacie do upadku wszystkich podmiotów. Jak wskazuje Hardin, który opisał ten dylemat, niczym nieograniczona wolność w korzystaniu z dóbr powszechnych, w skali lokalnej, regionalnej, krajowej czy globalnej, jakimi są niewątpliwie dobra przyrodnicze, tj. powietrze, woda, klimat, *etc.* prowadzi do ich nadmiernej eksploatacji, a tym samym ich wyczerpania się lub



Ryc. 1. Trzy wymiary zrównoważonego rozwoju  
Źródło: [GUS 2011, s. 7-8]; [COM (2009) 400, 2009].

zanieczyszczenia i w rezultacie „tragedii” wszystkich. Każdy podmiot – osoba, firma czy państwo kieruje się bowiem w używaniu ich maksymalizacją własnych korzyści, która jest możliwa w krótkim okresie, jednak prowadzi do pogorszenia w dłuższym horyzoncie warunków gospodarowania wszystkim podmiotom ze względu na nadmierne zanieczyszczenie lub wyczerpanie się zasobów. Dlatego też jedynym sposobem na zachowanie możliwości rozwojowych jest współpraca międzynarodowa włączająca we wspólne działania zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się oraz wprowadzenie zasad racjonalizujących korzystanie z zasobów przyrodniczych, głównie przez system prawny i edukację, w taki sposób, aby pogodzić ludzkie potrzeby i ograniczoność zasobów.

*Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [Dz.U.2008.25.150 z późn. zm.] definiuje zrównoważony rozwój jako „(...) taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.*

Często cytowana definicja rozwoju zrównoważonego pochodząca z raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju przy ONZ kierowanej przez G.H. Brundtland [Our Common... 1987], kładącego podwaliny teoretyczne pod Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., oprócz wymiaru wielopokoleniowego zwraca uwagę na to, że koncepcja rozwoju zrównoważonego jest próbą pogodzenia dwóch czynników: rosnących ludzkich potrzeb, związanych m.in. ze wzrostem liczby ludności i ograniczeń zasobów środowiskowych.

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera swoje funkcjonowanie Unia Europejska. Znajduje to swoje odzwierciedlenie bezpośrednio w Traktacie o Unii Europejskiej [Dz. Urz. UE C83/13 z 30.03.2010] – w art. 3, w którym wskazano, że zrównoważony rozwój jest jednym z celów funkcjonowania UE, która: „(...) działa na rzecz trwałego rozwoju<sup>1</sup> Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. (...) Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”

Ponadto, UE posiada rozbudowane regulacje prawne związane z ochroną środowiska, które w sposób bezpośredni lub pośredni odnoszą się do zasady zrównoważonego rozwoju. Takie umocowanie prawne zasady zrównoważonego rozwoju oznacza, że zasada ta ma charakter horyzontalny i muszą z nią być zgodne wszystkie polityki unijne.

<sup>1</sup> W polskiej wersji językowej Traktatu pojęcie *sustainable development* przetłumaczone zostało jako rozwój trwały, a nie zrównoważony.

W przypadku Polityki Spójności paradygmat trwałego rozwoju stanowi jedną z zasad horyzontalnych, która powinna być przestrzegana we wszystkich realizowanych w jej ramach programach i projektach. Polityka ta jest w sposób szczególny osadzona od swoich początków w kontekście zrównoważonego rozwoju, m.in. przez to, że jej celem jest zapewnienie spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej. Obowiązek uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju przy programowaniu i realizacji programów operacyjnych wynika – oprócz Traktatu – z *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 [Dz.U.UE.L.06.210.25, z późn. zm.]*. Zgodnie z art. 17 „*cele funduszy osiągnęte są w ramach zrównoważonego rozwoju oraz propagowania na poziomie Wspólnoty celu, jakim jest ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego określonego w art. 6 Traktatu*”.

Celem prezentowanego opracowania jest analiza stopnia zaangażowania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 implementowanych w Polsce w ramach Polityki Spójności (RPO) w realizację zasady zrównoważonego i trwałego rozwoju. W tym celu wykorzystane zostaną wyniki analizy dokumentów programowych oraz danych statystycznych z systemu KSI 07-13 oraz danych Ministerstwa Finansów. Horyzontalny charakter zasady sprawia, że teoretycznie całą alokację RPO można uznać za realizującą bezpośrednio lub pośrednio cele trwałego rozwoju. Istnieją jednak pewne obszary interwencji, które w większym stopniu niż inne przyczyniają się do trwałego rozwoju. Zostały one zidentyfikowane na podstawie dokumentów strategicznych UE, w tym w szczególności *Strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu [COM(2010) 2020]* i jej projekty przewodnie. Należą do nich obszary: energii, środowiska, transportu, konkurencyjności przedsiębiorstw oraz rewitalizacji. Zestawione zostaną zarówno środki zaprogramowane na interwencje w tych obszarach, jak i faktyczne zaangażowanie i planowane efekty rzeczowe na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie według stanu na 31 sierpnia 2012 r. Aby ocenić realny wpływ RPO na możliwość prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju województwa analizie poddano wielkość wydatków strukturalnych budżetów województw w latach 2007-2010 w badanych obszarach interwencji oraz wielkość wydatków wykazanych do refundacji ze środków UE w ramach RPO w analizowanym okresie.

## **1. Zasada zrównoważonego rozwoju w RPO 2007-2013**

Zasada zrównoważonego rozwoju osadzona została w zapisach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO) oraz poszczególnych programów operacyjnych. Weryfikacja przestrzegania zasady trwałego rozwoju w programach operacyjnych odbywa się zarówno na etapie programowania przez tzw. strate-

giczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ewaluację *ex ante* programu, jak i na etapie wdrażania programu na poziomie projektów przez system ocen oddziaływania na środowisko, analizę kosztów i korzyści wymaganą w ramach dokumentacji projektowej ocenianą w procesie aplikacyjnym. Informacja o przestrzeganiu tej zasady stanowi również obowiązkowy element sprawozdań rocznych z programów. Jest ona także przedmiotem poradników, badań i ewaluacji<sup>2</sup>.

Ocena bezpośredniego zaangażowania *RPO 2007-2013* w realizację zasady zrównoważonego rozwoju została przeprowadzona na podstawie analizy zapisów *Strategii Europa 2020* łączącej bezpośrednio w sobie ekonomiczny, społeczny i środowiskowy wymiar rozwoju. Zgodnie ze *Strategią...* zrównoważony rozwój stanowiący jeden z trzech jej głównych priorytetów realizowany jest przez „(...) *wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej*” [COM(2010) 2020..., s. 5]. Interwencje podejmowane w jego ramach, zarówno przez KE, jak i państwa członkowskie, określone szczegółowo w dwóch projektach przewodnich *Strategii Europa 2020* – „*Europa efektywnie korzystająca z zasobów* [COM(2011) 21]” oraz „*Polityka przemysłowa w erze globalizacji*” [COM(2010) 614] koncentrować się będą na zmniejszeniu energochłonności gospodarki i uniezależnieniu wzrostu od zwiększonego wykorzystania zasobów, zapewnieniu czystej i efektywnej energii, głównie przez rozwój odnawialnych źródeł energii i zwiększenie efektywności energetycznej, poprawie efektywności systemu transportowego, przeciwdziałaniu zmianom klimatu, ograniczeniu zanieczyszczeń oraz wspieraniu konkurencyjności, przede wszystkim MSP.

Dwa pozostałe priorytety – wzrost inteligentny i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu również realizują paradygmat rozwoju zrównoważonego w kształcie zarysowanym w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE* [COM(2001)264 final], niemniej jednak koncentracja interwencji związanych ze zrównoważonym rozwojem nastąpiła w ramach dedykowanego mu priorytetu *Strategii Europa 2020*.

Na podstawie zapisów *Strategii Europa 2020* i projektów przewodnich realizujących priorytet zrównoważonego wzrostu dokonano, na potrzeby prezentowanego opracowania, przypisania do niego obszarów tematycznych i kategorii interwencji. W analizie uwzględnione zostały:

- Przedsiębiorczość i konkurencyjność (3-9, 14, 15),
- Transport (16-32),
- Energia – (33-43),
- Ochrona środowiska – (44-56),
- Rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich – (61)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Interesującą pozycję stanowi zlecony przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego: *Poradnik dobrych praktyk w zakresie zrównoważonego rozwoju*, Katowice, 2008.

<sup>3</sup> Kategorie interwencji określone zostały w załączniku II do *Rozporządzenia KE (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju*

W dalszych częściach opracowania analizie poddane zostaną zarówno środki zaprogramowane w *RPO* na interwencje w tych obszarach, jak i faktyczne zaangażowanie i planowane efekty rzeczowe na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie według stanu na 31 sierpnia 2012 r.

## **1.1. Alokacja programów**

### ***1.1.1. Analiza ogólna na poziomie programów***

W ramach całego *NSRO 2007-2013* bezpośrednio w realizację zasady zrównoważonego rozwoju zaangażowane zostało 67% alokacji, tj. 45,9 mld €. Największe środki zostały zaprogramowane na transport – 35% całej alokacji *NSRO*, najmniej na energię – 3% i rewitalizację – 1% (ryc. 2 i 3 – patrz wkładka, s. 8).

Przedsiębiorczość i konkurencyjność oraz ochrona środowiska konsumują odpowiednio 14% i 13% alokacji. Realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w największym stopniu dedykowany został program krajowy PO *Infrastruktura i Środowisko* – ponad 90% alokacji programu, podczas gdy w *RPO* wskaźnik ten wynosi 70% alokacji. Jednocześnie analiza struktury zaprogramowania alokacji wskazuje, że programy regionalne, mające znacznie bardziej kompleksowy charakter niż programy krajowe, wpisują się w realizację wszystkich obszarów wybranych do analizy. Podobnie jak na poziomie całego *NSRO*, również w przypadku programów regionalnych dominującym obszarem jest transport (ryc. 4 i 5 – patrz wkładka, s. 9).

W ujęciu kwotowym najwięcej środków na realizację zasady zrównoważonego rozwoju zaprogramowano w woj. mazowieckim, śląskim i wielkopolskim, natomiast w ujęciu procentowym w opolskim, pomorskim i podlaskim. Struktura alokacji w podziale na obszary interwencji jest zbliżona we wszystkich regionach i na tym poziomie ogólności analizy trudno mówić o jakiejś wyraźnej specjalizacji programów regionalnych.

### ***1.1.2. Analiza alokacji RPO w podziale na kategorie interwencji w poszczególnych obszarach tematycznych***

#### **▪ Przedsiębiorczość i konkurencyjność – alokacja w *RPO***

Na realizację tego obszaru interwencji w ramach *RPO* przewidziano kwotę ok. 4 mld EUR, przy czym najwięcej w woj. mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i lubelskim. Obszar przedsiębiorczość obejmuje głównie wsparcie inwestycyjne MŚP oraz rozwój e-biznesu. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju szczególną rolę odgrywa kategoria 06 – *Wsparcie na rzecz MŚP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska (np. wdrożenie efektywnych systemów zarządzania*

---

*Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, (Dz.U. UE L.06.371.1)*

*środowiskiem*), jakkolwiek poza woj. łódzkim i świętokrzyskim jej znaczenie w strukturze alokacji programów jest niewielkie. W przypadku obszaru przedsiębiorczość i konkurencyjność zauważyć można relatywnie dużą specjalizację poszczególnych województw. Przykładowo, woj. mazowieckie specjalizuje się we wspieraniu B+R, innowacji i przedsiębiorczości, w szczególności MŚP – kat. 07 i 09, woj. pomorskie w transferze technologii – kat. 03, natomiast woj. dolnośląskie i wielkopolskie w dofinansowywaniu usług w zakresie zaawansowanego wsparcia przedsiębiorców – kat. 05 (ryc. 6 – patrz wkładka, s. 10).

#### ▪ **Transport – alokacja w RPO**

W analizie ujęty został cały sektor transportu, również drogowy, co może budzić pewne wątpliwości biorąc pod uwagę ograniczony stopień jego przyjazności dla środowiska. Mając jednak na względzie zły stan infrastruktury drogowej w Polsce, podjęte inwestycje, realizowane zgodnie z wymogami środowiskowymi, przyczyniają się niewątpliwie do zmniejszenia negatywnego oddziaływania tego sektora na środowisko przy istniejącym stanie infrastruktury. Na inwestycje transportowe zaprogramowano w RPO 4,6 mld €, co stanowi 27% całej alokacji tych programów. W ujęciu kwotowym najwięcej środków zaprogramowano na ten obszar interwencji w woj. mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. We wszystkich województwach dominującą kategorią interwencji jest kat. 23 *drogi regionalne i lokalne*. Zdecydowanie mniej środków zaprogramowano na, uznawany za znacznie bardziej przyjazny środowisku, transport kolejowy i zakup taboru kolejowego, odpowiednio kat. 16 i 18. Województwa kujawsko-pomorskie, lubelskie, mazowieckie, podkarpackie, wielkopolskie i zachodniopomorskie zaplanowały zauważalne wsparcie transportu miejskiego – kat. 25. Ponadto, część województw przewidziało wsparcie portów lotniczych – kat. 29. Inwestycje drogowe i lotnicze niewątpliwie poprawiają dostępność województw, jednak wywierają duże oddziaływanie na środowisko, którego ocena jest przedmiotem szczegółowej regulowanej ustawowo procedury, pozwalającej zminimalizować negatywne skutki dla środowiska przez wybór optymalnego wariantu inwestycji i zaprojektowanie określonych działań kompensacyjnych (ryc. 7 – patrz wkładka, s. 10).

#### ▪ **Energia – alokacja w RPO**

W okresie programowania 2007-2013 po raz pierwszy umożliwiono relatywnie szerokie wsparcie sektora energetyki. Na ten obszar interwencji zaprogramowano jednak w RPO relatywnie niewielkie kwotowo wsparcie – 551 mln €, co stanowi 3% alokacji tych programów. Najwięcej środków na ten cel przewidziano w woj. podkarpackim, lubelskim, mazowieckim i wielkopolskim. Dominującą kategorią interwencji w większości regionów jest kat. 43 – *efektywność energetyczna*, w ramach której realizowane są projekty związane m.in. z termomodernizacją i kogeneracją<sup>4</sup>. Istotne wsparcie przewidziano także na kategorii 39-42 związane z energią odna-

<sup>4</sup> Skojarzona produkcja energii elektrycznej i ciepłej.

wialną – łącznie 294 mln EUR, przy czym najwięcej w woj. lubelskim, mazowieckim, łódzkim i podlaskim. Jednocześnie można zaobserwować wyraźną specjalizację regionów w poszczególnych źródłach OZE – w energii wiatrowej specjalizują się woj. łódzkie, mazowieckie i podlaskie; w energii słonecznej lubelskie, małopolskie i pomorskie; w energii hydroelektrycznej i geotermicznej woj. dolnośląskie, małopolskie, śląskie i mazowieckie; w energii z biomasy lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie (ryc. 8 – patrz wkładka, s. 11).

▪ **Rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich – alokacja w RPO**

Działania związane z rewitalizacją obszarów miejskich i wiejskich zaplanowane zostały wyłącznie w ramach RPO. Łączna kwota przeznaczona na ten cel alokacji wynosi 1 mld €, tj. 1% alokacji RPO. Blisko ¼ z powyższej kwoty zaprogramowano w RPO Województwa Śląskiego. W pozostałych województwach wielkość zaplanowanych na ten obszar środków odgrywa zdecydowanie mniejszą rolę. Jedynym województwem, które nie przewidziało interwencji w tym obszarze jest podlaskie.

▪ **Ochrona środowiska – alokacja w RPO**

Podobnie jak w przypadku transportu największe wsparcie w obszarze ochrony środowiska zaprogramowane zostało w programie krajowym PO *Infrastruktura i Środowisko* ze środków Funduszu Spójności (por. ryc. 9 – patrz wkładka, s. 11). Niemniej jednak, inwestycje środowiskowe zaplanowane w RPO na łączną kwotę 1,9 mld €, stanowią aż 11% alokacji RPO. Zdecydowanie dominującą kategorią interwencji jest kat. 46 – oczyszczanie ścieków – 739 mln €. Istotną rolę w strukturze wsparcia w tym obszarze odgrywają również kat. 44 – gospodarka odpadami oraz kat. 53 – zapobieganie zagrożeniom, odpowiednio 237 mln € i 244 mln EUR. Kwotami ponad 180 mln € każda dofinansowane zostaną inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę pitną (kat. 45) i czysty transport miejski (kat. 52). Łącznie, na cały sektor środowiska największe kwoty zaprogramowano w programach woj. mazowieckiego, podkarpackiego i śląskiego.

## 1.2. Umowy o dofinansowanie – stan na 31 sierpnia 2012 r.

Analiza kontraktacji w ramach RPO wskazuje na znaczne zaawansowanie stanu realizacji programów regionalnych, w większości obszarów związanych bezpośrednio z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Na 26,5 tys. umów podpisanych w ramach RPO do 31 sierpnia 2012 r. ponad 21 tys. to umowy w 5 analizowanych obszarach, w tym najwięcej w zakresie przedsiębiorczości i konkurencyjności. Umowy o dofinansowanie w pozostałych sektorach, głównie transportu odgrywają pod względem liczbowym zdecydowanie mniejszą rolę, natomiast dominują pod względem kwotowym. Wynika to ze specyfiki poszczególnych obszarów – np. w transporcie realizowanych jest mniej projektów, ale o dużej wartości, natomiast wsparcie przedsiębiorczości skierowane jest do szerokiego grona odbiorców, głównie MŚP,



Tabela 1

Wybrane wskaźniki produktowe dla analizowanych obszarów wsparcia na podstawie umów o dofinansowanie podpisanych w ramach RPO do 31 sierpnia 2012 r.

Obszar interwencji	Wybrane wskaźniki	Wartość wskaźnika RPO razem – umowy 31.08.2012
Przedsiębiorczość i konkurencyjność	Liczba wspartych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych	<b>88 (0)</b> max. zachodniopomorskie – 15 min. dolnośląskie, łódzkie – 0
	Liczba wspartych instytucji otoczenia biznesu	<b>107 (13)</b> max. warmińsko-mazurskie opolskie – 18 min. dolnośląskie, kujawsko-pomorskie – 0
	Powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych	<b>6180 (2320)</b> max. mazowieckie – 1364 min. opolskie – 0
	Liczba przedsiębiorstw, które dokonały zmiany w produkcji w zakresie gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ochrony powietrza	<b>136 (90)</b> max. warmińsko-mazurskie – 40 min. dolnośląskie, małopolskie – 0
Energia	Liczba inwestycji w zakresie OZE – kat. 39-42	<b>218 (66)</b> max. małopolskie – 50 min. opolskie – 1
	Liczba inwestycji związanych z podnoszeniem efektywności energetycznej i kogeneracji – kat. 43*	<b>457 (305)</b> max. podkarpackie – 91 min. warmińsko-mazurskie – 0
Rewitalizacja	Liczba zrewitalizowanych obszarów (szt.)	<b>393 (126)</b> max. warmińsko-mazurskie – 74 min. dolnośląskie – 0
	Powierzchnia zrewitalizowanych obszarów (ha)	<b>1546 (326)</b> max. małopolskie – 186 min. dolnośląskie – 0
Transport	Długość wybudowanych/przebudowanych dróg krajowych i wojewódzkich (km)	<b>1813 (533)</b> max. małopolskie – 273 min. śląskie – 38
	Długość wybudowanych/przebudowanych dróg powiatowych i gminnych (km)	<b>6478 (4694)</b> max. podkarpackie – 964 min. lubuskie – 64
	Długość wybudowanych/przebudowanych linii kolejowych (km)	<b>790 (0)</b> max. lubuskie – 164 min. dolnośląskie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie – 0

Obszar interwencji	Wybrane wskaźniki	Wartość wskaźnika RPO razem – umowy 31.08.2012
Transport	Liczba zakupionych jednostek taboru komunikacji miejskiej	<b>998 (419)</b> max. śląskie – 181 min. kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie – 0
Ochrona środowiska	Długość wybudowanej/zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej (km)	<b>8782 (3570)</b> max. podkarpackie – 1555 min. podlaskie – 68
	Długość wybudowanej/zmodernizowanej sieci wodociągowej (km)	<b>2936 (1167)</b> max. podkarpackie – 603 min. zachodniopomorskie – 16
	Liczba wybudowanych/przebudowanych oczyszczalni ścieków	<b>206 (76)</b> max. podkarpackie – 24 min. zachodniopomorskie – 1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR. W nawiasie podano wartość wskaźnika w projektach zakończonych, w których złożone zostały już wnioski o płatności końcowe.

z relatywnie ograniczonym kwotowo wsparciem wynikającym z zasad udzielania pomocy publicznej (ryc. 10 i 11 – patrz wkładka, s. 12).

Na łączną kwotę dofinansowania UE w podpisanych umowach 57,3 mld zł, odpowiadającą 79% całkowitej alokacji RPO, 15,8 mld zł to projekty transportowe, 12,1 mld zł stanowi wsparcie przedsiębiorczości i konkurencyjności, natomiast w sektorze środowiska i energii kwoty przyznanego wsparcia wynoszą odpowiednio 6,1 mld zł i 1,5 mld zł. Wartość dofinansowania UE w projektach związanych z rewitalizacją obszarów miejskich i wiejskich osiągnęła na koniec sierpnia 2012 r. kwotę 4,3 mld zł.

Proces kontraktacji przebiega co do zasady równomiernie w większości województw, oscylując w poszczególnych obszarach na poziomie 70-80% dostępnej alokacji. Relatywnie niższym poziomem kontraktacji cechuje się obszar energii, głównie w przypadku woj. dolnośląskiego i świętokrzyskiego. Najwyższy poziom kontraktacji zanotowano na koniec sierpnia 2012 w obszarze rewitalizacji – 102%, co wynika przede wszystkim z przekontraktowania alokowanych na ten obszar środków RPO w mazowieckim, lubelskim i śląskim (ryc. 12 i 13 – patrz wkładka, s. 13).

W tab. 1 zaprezentowane zostały spodziewane efekty rzeczowe, które zostaną osiągnięte w związku z realizacją umów o dofinansowanie podpisanych w ramach RPO do końca sierpnia 2012 r. W obszarze przedsiębiorczości i konkurencyjności na podstawie podpisanych umów 136 przedsiębiorstw dokona przyjaznych środowisku zmian w produkcji. Ponadto, wsparty zostanie m.in. 88 funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz 107 instytucji otoczenia biznesu. Powierzchnia terenów przygotowanych do inwestycji wyniesie ok. 6,2 tys. ha.

Realizacja zakontraktowanych inwestycji transportowych pozwoli natomiast na wybudowanie lub modernizację 1,8 tys. km dróg krajowych lub wojewódzkich oraz 6,5

tys. dróg powiatowych i gminnych, 790 km linii kolejowych oraz zakup ok. 1 tys. szt. taboru komunikacji miejskiej. Z kolei inwestycje objęte dofinansowaniem w obszarze środowiska umożliwią m.in. wybudowanie lub przebudowę 206 oczyszczalni ścieków, 8,8 tys. km sieci kanalizacyjnej i 2,9 tys. km sieci wodociągowej. W obszarze energii do 31 sierpnia 2012 r. pomocą unijną objęto 218 inwestycji w OZE i 457 związanych ze zwiększeniem efektywności energetycznej. Dzięki objętym wsparciem projektom rewitalizacyjnym, rewitalizacją objęto 393 obszary o powierzchni ponad 1,5 tys. ha.

## **2. Znaczenie RPO w finansowaniu przez samorzady województw zadań strukturalnych w obszarach interwencji związanych ze zrównoważonym rozwojem**

W latach 2007-2010 krajowe wydatki strukturalne województw samorządowych, a więc te krajowe wydatki budżetowe województw, które odpowiadają zakresowi interwencji Polityki Spójności określonego przez kategorie interwencji z załącznika II *Rozporządzenia KE (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r.* [Dz.U. UE L.06.371.1] wyniosły łącznie 17,7 mld zł, co w stosunku do całkowitych wydatków budżetowych województw wynoszących 59,8 mld zł stanowiło 29%. W zakresie obszarów interwencji będących przedmiotem analizy tego opracowania w strukturze wydatków strukturalnych dominowały wydatki związane z transportem 7 mld zł i ochrony środowiska 1,5 mld zł, podczas gdy znaczenie sektora energii, przedsiębiorczości i rewitalizacji odgrywało marginalną rolę. Największą grupę wydatków strukturalnych stanowiły wydatki poza 5 analizowanymi obszarami – łącznie na kwotę 8,5 mld zł.

Analizując znaczenie wydatków strukturalnych w budżetach poszczególnych samorządów województw należy zauważyć, że odgrywają one relatywnie dużą rolę w woj. śląskim, świętokrzyskim i podkarpackim – w granicach ok. 40% wydatków budżetowych ogółem. Najniższy udział natomiast notuje woj. mazowieckie z wynikiem poniżej 20%. W przypadku mazowieckiego wynika to jednak z wpłat dokonywanych przez to województwo na rzecz subwencji regionalnej, które klasyfikowane są jako wydatki bieżące<sup>5</sup> nie mające strukturalnego charakteru, co zaniża „strukturalność” ogółu wydatków budżetowych Mazowsza<sup>6</sup> (ryc. 14 i 15 – patrz wkładka, s. 14).

Zestawiając wielkość krajowych wydatków strukturalnych budżetów województw w latach 2007-2013 z wielkością wydatków wykazanych do rozliczenia w części dofi-

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 236 *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm. oraz *Rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz.U. 2010 nr 44 poz. 255, z późn. zm.

<sup>6</sup> Łącznie, w latach 2007-2010 samorząd woj. mazowieckiego wpłacił do budżetu państwa tytułem „janosikowego” kwotę 3,2 mld zł – na podstawie sprawozdań budżetowych dostępnych na stronie internetowej MF: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

nansowania UE w ramach wniosków o płatność przedłożonych w RPO w analogicznym okresie należy stwierdzić, że dzięki programom regionalnym samorządy województw znacznie zwiększyły swoje możliwości realizacji polityki zrównoważonego rozwoju województw w szczególności w 5 analizowanych obszarach związanych bezpośrednio ze zrównoważonym rozwojem. Krajowe wydatki strukturalne województw wyniosły w latach 2007-2010 17,7 mld zł, podczas gdy w tym samym czasie wartość wydatków UE z RPO wyniosła 18,2 mld zł. Tym samym samorząd województw podwoił swoje możliwości finansowe w zakresie prowadzenia działań o charakterze rozwojowym. Dodatkowo należy pamiętać, że realne oddziaływanie RPO jest jeszcze większe, ponieważ, zgodnie z zasadami sprawozdawczości, krajowe wydatki strukturalne obok wydatków ponoszonych w projektach finansowanych wyłącznie ze źródeł krajowych, obejmują również wydatki na współfinansowanie krajowe projektów unijnych<sup>7</sup>.

Znaczenie RPO jest bardziej widoczne w przypadku ograniczenia porównania wydatków strukturalnych i wniosków o płatność wyłącznie w ramach zidentyfikowanych 5 obszarów zrównoważonego rozwoju – wydatki budżetowe samorządu województwa w obszarach przedsiębiorczości, transportu, energii, ochrony środowiska i rewitalizacji wyniosły w latach 2007-2010 9,3 mld zł, podczas gdy przedłożone do rozliczenia RPO wydatki (w części UE) w tych obszarach osiągnęły w latach 2007-2010 wartość aż 13,4 mld zł, co stanowi 144% wydatków z budżetu województw. Samorząd województwa zyskał więc dzięki RPO zupełnie nowe możliwości prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju województwie. W szczególności zwiększyły się możliwości województw w stymulowaniu przedsiębiorczości i konkurencyjności, wspieraniu interwencji w obszarze rewitalizacji oraz w energetyce<sup>8</sup> (ryc. 16, tab. 2 – patrz wkładka, s. 15).

W sposób ponadprzeciętny zwiększyły się możliwości prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju przez woj. mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie i kujawsko-pomorskie, głównie w obszarze przedsiębiorczości i transportu (ryc. 17 i 18 – patrz wkładka, s. 16).

## Podsumowanie

Zasada zrównoważonego rozwoju – ze względu na swój horyzontalny charakter i umocowanie w unijnych i krajowych aktach prawnych i dokumentach strategicznych – dotyczy wszystkich priorytetów i działań regionalnych programów operacyjnych. Są jednak obszary, tj. przedsiębiorczość i konkurencyjność, transport, energetyka ochrona środowiska i rewitalizacja, które w sposób bezpośredni wpisują się w re-

<sup>7</sup> W kwocie 17,7 mld zł wydatków strukturalnych część związana jest z projektami realizowanymi w ramach RPO – tzn. są to środki na współfinansowanie projektów UE z budżetów województw.

<sup>8</sup> W ujęciu kwotowym wartość wniosków o płatność dla obszaru energia na koniec 2010 r. jest relatywnie niewielka. Realizacja projektów energetycznych przyspieszyła w latach 2011 i 2012 – na koniec sierpnia 2012 r. wartość wniosków o płatność w tym obszarze wyniosła 806 mln zł wobec 121 mln zł na koniec 2010 r.

alizację priorytetu zrównoważonego rozwoju określonego co do zakresu tematycznego w *Strategii Europa 2020*. Wybór takich a nie innych obszarów interwencji jest wynikiem odwołania się do zapisów wspomnianej *Strategii* w priorytecie zrównoważonego rozwoju, jakkolwiek przywołując zapisy *Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE* zakres interwencji wpisujących się w tę zasadę może być znacznie szerszy, np. z uwzględnieniem obszaru włączenia społecznego, które jest jednym z wyzwań w zglobalizowanym świecie.

Zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju w programach regionalnych weryfikowana jest w kontekście obowiązujących przepisów unijnych, które implemmentowane zostały przez przepisy krajowe. Weryfikacja ta ma charakter dwuetapowy związany z procesami programowania i wdrażania programów operacyjnych, sprowadzając się przede wszystkim do strategicznej oceny oddziaływania programu na środowisko oraz ocen oddziaływania na środowisko dokonywanych na etapie bezpośrednio poprzedzających zatwierdzenie projektów do realizacji. Postępy w realizacji w ramach *RPO* zasady zrównoważonego rozwoju podlegają systematycznemu monitoringowi, którego rezultaty raportowane są w sprawozdaniach rocznych z programów operacyjnych.

Struktura alokacji oraz wartości podpisanych umów jest zbliżona w większości województw, co wynika po części ze wspólnej wizji strategicznej, po części zaś z zasad przyjętych na etapie programowania. Wciąż do zakontraktowania pozostaje jeszcze ok. 21% alokacji, co może oznaczać możliwe zmiany w strukturze umów. Dominującymi obszarami wsparcia w zakresie 5 obszarów interwencji wybranych do analizy są transport oraz przedsiębiorczość i konkurencyjność. Spodziewane produktowe efekty rzeczowe dotychczas zakontraktowanych projektów przynoszą realną wartość dodaną dla rozwoju łączącego wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny i pozwalają nadrobić wieloletnie zaległości rozwojowe. Rezultaty realizowanych projektów będą widoczne dopiero po ich zakończeniu i wtedy też będzie mogła zostać dokonana pełna ocena skuteczności podjętych działań programowych i wdrożeniowych.

Regionalne programy operacyjne i powierzenie zarządzania nimi bezpośrednio samorządom województw znacznie zwiększyło możliwości tych ostatnich w prowadzeniu kompleksowej polityki rozwoju, w tym w szczególności rozwoju zrównoważonego województwa, którego obowiązek został na nich nałożony *Ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U.01.142.1590, z późn. zm.]. Porównanie wielkości wydatków strukturalnych budżetów województw oraz wniosków o płatność przedłożonych w ramach *RPO w latach 2007-2010* dowodzi, że regionalne programy otworzyły nowy etap i nowe możliwości w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym, również w tych obszarach, w których kompetencje samorządu województwa są co do zasady ograniczone, np. ochrona środowiska, energia. Przez finansowe wsparcie stanowią silny instrument koordynacji działań w zakresie zrównoważonego rozwoju podejmowanych przez inne szczeble samorządu terytorialnego oraz podmioty prywatne działające na obszarze województwa.

## Literatura

- COM(2001) 264 wersja ostateczna, *Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji, Bruksela, 15.5.2001.
- COM(2005) 658 końcowy, *W sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju. Platforma działania*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 13.12.2005.
- COM(2009) 400 wersja ostateczna, *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 24.7.2009.
- COM(2010) 2020 wersja ostateczna, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020*. Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010.
- COM(2010) 614, *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels.
- COM(2011) 21, *A Resource-efficient Europe – Flagship Initiative under the Europe 2020 Strategy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 26.1.2011.
- GUS, 2011, *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego Polski*, Katowice.
- Hardin G., 1968, *The Tragedy of the Commons*. Science, t. 162, nr 3859, s. 1243-1248, <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>.
- Our Common Future, From One Earth to One World*, Report of the World Commission on Environment and Development A/42/427, 1987, United Nations, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>
- Traktat o Unii Europejskiej* [Dz. Urz. UE C83/13 z 30.03.2010].
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U.01.142.1590, z późn. zm.].
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* [Dz.U.2008.25.150 z późn. zm.].