

Rola środków Unii Europejskiej w realizacji ekologicznych zobowiązań zawartych w Traktacie Akcesyjnym¹

Wstęp

Jedną z trudniejszych kwestii przy budowie strategii absorpcji środków finansowych w ramach pomocy UE jest połączenie społecznych i politycznych oczekiwań dotyczących pełnego wykorzystania dostępnej puli środków z równoczesnym wywiązaniem się ze zobowiązań przyjętych w Traktacie Akcesyjnym (TA). Dotychczasowe procedury wykorzystywania wsparcia udzielanego przez UE oceniane były głównie przez pryzmat skuteczności wykorzystania przyznanej puli środków. Działania takie miały pewne uzasadnienie, gdyż doświadczenia krajów UE wskazują na niepełną absorpcję dostępnej pomocy, a ponadto krajowe polityki ekologiczne rzadko zawierały ilościowo skwantyfikowane cele ekologiczne. Z tego powodu wskaźniki realizacji celów miały charakter opisowy i nie podlegały ścisłej egzekucji. Przyjęcie i konieczność wdrożenia wymagań prawa UE stworzyło jakościowo nową sytuację. Zobowiązania Polski w zakresie poszczególnych dyrektyw zostały skwantyfikowane i zapisane w Traktacie Akcesyjnym. Pojawiły się również konkretne oszacowania kosztów integracyjnych. Zestawienie struktury i intensywności działań inwestycyjnych w ochronie środowiska (mierzonej ponoszonymi nakładami inwestycyjnymi) z potrzebami determinowanymi przez Traktat wskazuje na konieczność całościowego zarządzania publicznym wsparciem w ochronie środowiska. Ze względu na wymagania stawiane przed Polską w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska konieczne jest również intensywniejsze stymulowanie działań w określonych obszarach ochronnych (np. gospodarka odpadami).

Środki pomocowe Unii Europejskiej stanowią zaledwie potencjalny instrument korekty bodźców stymulujących procesy ochrony środowiska. Działania takie wymagają jednak zmiany podejścia w ocenie wykorzystania tych środków – z kryterium skuteczności absorpcji na kryterium efektywności. Efektywne wykorzystanie pomocy możliwe jest dzięki prognozowaniu potencjalnych przepływów finansowych i bilansowaniu ich z prognozami zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny. Rozbudowa modeli komputerowych służących bilansowaniu potrzeb

* Autor jest pracownikiem Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2006 r.

¹ Artykuł powstał na bazie projektu 1 H02C 102 28 finansowanego ze środków budżetowych na naukę w roku 2005. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, 2005.

i dostępnych środków jest podstawowym instrumentem operacyjnym przy budowie nowej strategii wykorzystania środków finansowych UE. Wyniki modelowania mogą stanowić doskonałe uzupełnienie ocen procesów wdrażania poszczególnych dyrektyw UE z zakresu ochrony środowiska. Badanie przepływów finansowych w ochronie środowiska tylko pod kątem wykorzystania pomocy unijnej jest o tyle uzasadnione, że właśnie te środki znajdują się (przynajmniej w dużej części) w gestii władz odpowiedzialnych za wdrażanie prawa ekologicznego UE. Dobra strategia wykorzystania środków unijnych umożliwi więc pośrednio korektę negatywnych zjawisk występujących w procesach ochrony środowiska, na które ministerstwo środowiska nie ma wpływu (np. dość dowolna alokacja środków własnych samorządów, przedsiębiorstw²).

Fundusze UE stanowią potencjalnie dobre narzędzie umożliwiający korektę alokacji wsparcia publicznego. Dotychczasowe doświadczenia funduszu ISPA oraz pierwsza kwalifikacja projektów do Funduszu Spójności wskazują, że możliwości te nie są jednak wykorzystywane. Fakt ten sugeruje konieczność rewizji dotychczasowych procedur alokacji środków.

Warta podkreślenia jest duża swoboda systemów alokacji wsparcia publicznego, cechująca procesy wsparcia w Unii Europejskiej. Jasno zdefiniowane są cele określonych polityk, zdeterminowana jest maksymalna wielkość potencjalnej pomocy i zasady przejrzystości w dystrybucji. Same metody podziału jak i priorytetyzacja poszczególnych działań jest autonomiczną decyzją każdego z krajów członkowskich. W efekcie nie istnieje sugerowany, optymalny model alokacji wsparcia publicznego, a rozwiązania w poszczególnych krajach różnią się znacząco między sobą. Celem artykułu jest próba zdefiniowania roli środków pomocowych we wdrażaniu unijnego *acquis* wraz z identyfikacją słabości istniejących programów strategicznych zajmujących się tą problematyką.

Metodyka badań

Kluczem do określenia strategii wykorzystania środków UE jest zdefiniowanie ich roli w realizacji polityki ekologicznej, a dokładniej w jej części związanej ze spełnianiem ekologicznych zobowiązań TA. Badania, których rezultat przedstawia niniejszy artykuł składały się zatem z kilku etapów:

- a) określenia potrzeb inwestycyjnych wymuszonych wdrożeniem środowiskowego *acquis*,
- b) przygotowania prognozy dostępnych źródeł krajowych i zagranicznych wraz z harmonogramem jej udzielania,
- c) porównania potrzeb i środków,
- d) zdefiniowania roli pomocy UE w montażu finansowym,
- e) przygotowanie rekomendacji.

² Chodzi o zjawisko rozbieżności pomiędzy celami operacyjnymi poszczególnych jednostek samorządowych a ekologicznymi zobowiązaniami polskiego rządu.

W zakresie potrzeb projekt wykorzystał równolegle prowadzone badania pod egidą Banku Światowego (WB) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), zawierające uaktualnienia potrzeb określonych w planach implementacyjnych i innych dokumentach programowych. Dostępny kapitał prognozowany był w oparciu o projekty dokumentów UE dla nowej perspektywy finansowej oraz raporty z wykorzystania aktualnie dostępnej pomocy. Środki krajowe (uzupełniające model) prognozowane były na podstawie danych *ex-post*.

Samo bilansowanie wykonano za pomocą dedykowanego modelu zbudowanego na bazie arkusza Excel. Model umożliwia wielowariantową analizę bilansu potrzeb i środków z uwzględnieniem podstawowych źródeł kapitału, różnorodnego tempa spływu tych środków i różnego stopnia wykorzystania dostępnej pomocy. Narzędzie to zbudowano przy realizacji poprzednich projektów ograniczonych do lat 2006 i 2010. Został przebudowany i rozszerzony nie tylko pod kątem zmiany okresu obliczeniowego, ale również zróżnicowania długości horyzontów finansowych (2004-2006 i 2007-2013).

Weryfikacja wymagań inwestycyjnych zdeterminowanych poprzez uzgodnione okresy zapisane w Traktacie Akcesyjnym

Pierwszym krokiem w budowie strategii wykorzystania środków pomocowych UE jest określenie ich roli (znaczenia) w procesie realizacji ekologicznych zobowiązań zapisanych w TA. Proces ten wymaga z kolei ustalenia całkowitych nakładów inwestycyjnych związanych z wdrożeniem środowiskowego *acquis communautaire*.

Przegląd dotychczasowych oszacowań nakładów inwestycyjnych wymaganych do wdrożenia unijnego *acquis communautaire*

Przegląd oszacowań stanowiący treść tego podrozdziału był przedmiotem kilku studiów i publikacji, w tym oficjalnych dokumentów programowych, takich jak – *Program Wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na latach 2002-2010* oraz *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*. Teoretycznie jego aktualizacją powinno być opracowanie *Analiza zadań na lata 2004-2015 wynikających z Traktatu Akcesyjnego i dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wraz z szacunkiem kosztów ich realizacji*³ jednak opracowanie to wykorzystuje poprzednie oszacowania i w marginalnym zakresie uwzględnia poniesione w międzyczasie nakłady. W efekcie większość dostępnych oszacowań (poza opracowaniami Banku Światowego wykonanymi na bazie własnych badań) bazuje na planach implementacyjnych poszczególnych

³ *Analiza zadań na lata 2004-2015 wynikających z Traktatu Akcesyjnego i dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wraz z szacunkiem kosztów ich realizacji*. Maszynopis powielony AE w Krakowie, 2004.

dyrektyw, wykonywanych najczęściej w 2001 roku (czyli opisujących poziom infrastruktury z roku 2000). Przeliczenie nakładów inwestycyjnych obliczonych w roku 2001 na poziom cen z roku 2004 czy też 2005 nie daje jednak prawdziwego obrazu zadań, które pozostały do zrealizowania. Pojawia się bowiem istotny problem uwzględnienia wysiłku inwestycyjnego wykonanego pomiędzy rokiem 2000/2001 (lub innym bazowym rokiem obliczeń) a chwilą obecną. Cytowana „Analiza...” zawiera co prawda próbę uaktualnienia obliczeń o poniesione nakłady inwestycyjne, działania te prowadzone były jednak na poziomie całych programów (program wykonawczy do polityki ekologicznej, polityka ekologiczna), bez rozróżnienia wydatków na wdrożenia *acquis* i pozostałych działań⁴. Ponadto, przynajmniej w niektórych momentach, uwzględnienie poniesionych nakładów zakłada *a-priori*, że wszystkie ponoszone wydatki są zgodne z programami i strategiami. Założenie takie nie jest prawidłowe np. w przypadku KPOŚK, gdyż nie wszystkie inwestycje prowadzone są w aglomeracjach, których ten program dotyczy. Zebrane wyniki zawarte w omawianych dokumentach zamieszczono w tablicy 1, ich rezultaty należy jednak traktować z pewną ostrożnością.

Tablica 1

Przegląd oszacowań kosztów wdrożenia unijnego *acquis* w ochronie środowiska

Źródło	Horyzont czasowy	Poziom cen	Kwota
<i>Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z Unią Europejską</i> . Rada Ministrów, Warszawa lipiec 2000, s. 146	1999-2015	mld € 2000'	30,5
<i>Wyniki negocjacji akcesyjnych o członkostwo Polski w Unii Europejskiej w obszarze „Środowisko”</i> . Warszawa 2003	2002-2017	mld € 2000'	42,8-43,8
Program Wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na latach 2002-2010 Rada Ministrów, Warszawa 2002, str. 67.	2002-2010	mld zł 2001	114,8

Źródło: opracowanie własne

Reasumując, obecne dokumenty MŚ nie zawierają jakiegokolwiek uaktualnienia całościowego zapotrzebowania na nakłady inwestycyjne wynikające z traktatowego obowiązku wdrożenia *acquis*. Wniosek ten potwierdza postawioną we wstępie hipotezę, że do chwili obecnej nie ma przejrzystej strategii wykorzystania pomocy UE celem wywiązania się z podjętych zobowiązań akcesyjnych. Bezzwrotna pomoc jest traktowana jako swojego rodzaju polityczny łup, a cel sformułowany jako wdrożenie podjętych zobowiązań występuje w projekcie Sektorowego Programu

⁴ Wyjątkiem jest tabl. 4 tego opracowania (str. 33), gdzie bez jakiegokolwiek uzasadnienia podana jest kwota 28 mld zł wydana w okresie 1999-2003 na wdrożenie środowiskowych wymagań UE. Jest to o tyle zaskakujące, że statystyka GUS w zakresie wydatków na ochronę środowiska nie jest prowadzona w dezagregacji na podmioty dyrektyw UE i pozostałe podmioty, a więc oszacowanie kwot wydanych na wdrożenie regulacji unijnych jest poważnym przedsięwzięciem badawczym.

Operacyjnego „Środowisko” (SPO)⁵ na zasadzie grzecznościowej⁶. Stwierdzenie to bynajmniej nie jest gołosłowne; z jednej strony SPO wskazuje na potrzeby inwestycyjne wymuszone wdrożeniem *acquis* na poziomie ok. 12 mld zł rocznie (str. 31) z drugiej zaś montaż finansowy całego programu opiewa średniorocznie na 1,7 mld € (równowartość ok. 7,5 mld zł), czyli kwotę nie przekraczającą 64% potrzeb (str. 84). Luka ta w ogóle nie jest zauważona i komentowana, a w analizie SWOT ukryta jest w postaci enigmatycznych stwierdzeń: *niedoinwestowanie w sektorach środowisko i gospodarka wodna oraz niezharmonizowane dokumenty programowe i niekonsekwencja ich realizacji* (str. 29). Przytoczone szacunki nie akcentują ponadto krótkookresowych zagrożeń spełniania celów przejściowych zawartych w TA. Średnioroczne rozkłady potrzeb i obciążeń dają pewne ogólne pojęcie w horyzoncie długookresowym, nie są natomiast miarodajne do oceny zagrożeń krótkoterminowych, gdzie występuje spiętrzenie inwestycyjne.

Próba aktualizacji zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny wymagany do wdrożenia środowiskowego *acquis communautaire*

Określenie bieżącej wartości niezbędnych nakładów inwestycyjnych umożliwiających realizację zobowiązań zapisanych w Traktacie Akcesyjnym jest tylko z pozoru zadaniem relatywnie prostym i nieskomplikowanym. Głębsza analiza poszczególnych zadań zapisanych w TA wskazuje na istotne problemy metodologiczne obniżające wiarygodność poszczególnych, istniejących badań cząstkowych, jak też możliwość dodawania ich wyników. Określenie wszystkich potrzeb wymaga oddzielnych badań prowadzonych dla poszczególnych dyrektyw lub ich pakietów – wykracza zatem zdecydowanie poza możliwości jednego zespołu badawczego, bez względu na przyjętą metodykę. W dużym uproszczeniu możliwe są dwa podejścia do aktualizacji potrzeb:

- a) powtórzenie badań dla całej zbiorowości podmiotów z uwzględnieniem zmian ich liczebności i zmian wskaźników kosztowych,
- b) wykorzystanie istniejących oszacowań i ich aktualizacja poprzez próbę oszacowania nakładów poniesionych pomiędzy rokiem bazowym starych obliczeń a rokiem stanowiącym bazę aktualizacji.

Podejście mieszane wykorzystuje realizowany w chwili obecnej projekt Banku Światowego i NFOŚiGW⁷ mający na celu między innymi, aktualizację potrzeb. Poniższe zestawienie (tablica 2) wykorzystuje robocze wyniki tych badań uzupełnione o prace wykonane w ramach projektu, którego wyniki prezentuje niniejszy artykuł. Dla lat 2003 i 2004 w tablicy wstawiono faktycznie poniesione wydatki zaś

⁵ Projekt ten finalnie nie zyskał akceptacji Rady Ministrów i został odrzucony.

⁶ SPO Środowisko str. 38 i dalsze.

⁷ *Koncepcja finansowania działań środowiskowych w Narodowym Planie Rozwoju 2007-2013*. WB i NFOŚiGW, niepublikowana część 2 projektu: Berbeka K., *Cele środowiskowe NPR i w innych programach rządowych: diagnoza postępu w ich osiągnięciu oraz prognozy na przyszłość dla poszczególnych działań*.

od roku 2005 wiersze przedstawiają prognozy zawarte w KPOŚK (dokładniej jego aktualizacji) oraz w KPGO – w części dotyczącej sektora komunalnego z korektą związaną z niższymi niż planowano nakładami w roku 2003 i 2004. Założono zatem, zgodnie z intencjami autorów obu planów, że ich wdrożenie prowadzi do spełnienia wymogów z następujących dyrektyw:

- a) KPOŚK – dyrektywy o komunalnych oczyszczalniach ścieków (91/271) i o osadach ściekowych (86/278),
- b) KPGO – dyrektywy: składowiskowej (1999/31), opakowaniowej (94/62).

Tablica 2

Próba oszacowania zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny przy wdrożeniu środowiskowych dyrektyw UE – sektor komunalny, mln zł 2004'

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KPOŚK	2628,8	2724,4	4280,7	4708,0	4708,0	4708,0	4708,0	4708,0	2693,1	2693,1	2693,1
KPGO ⁽¹⁾	220,8	292,8	488,8	684,8	880,8	1076,8	1076,8	880,8	865,9	865,9	865,9
Razem sektor komunalny	2849,6	3017,2	4769,5	5392,8	5588,8	5784,8	5784,8	5588,8	3559,0	3559,0	3559,0

⁽¹⁾ w części dotyczącej sektora komunalnego

Źródło: opracowanie własne

Tablica 3

Próba oszacowania zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny przy wdrożeniu środowiskowych dyrektyw UE – wszystkie sektory, mln zł 2004'

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
woda											
91/271 EWG (oczyszcz. ściek)	2628,8	2724,4	4280,7	4708,0	4708,0	4708,0	4708,0	4708,0	2693,1	2693,1	2693,1
76/464 EWG (zrzut subst. niebezp + 6 „córerek”)	106,5	109,5	109,5	552,3	552,3	552,3	552,3				
powietrze											
2001/80 WE (nLCP)	1399,3	960,2	1150,8	1150,8	1150,8	1167,9	1167,9	1167,9	1167,9	1167,9	1167,9
odpady											
KPGO-s. komun.	220,8	292,8	488,8	684,8	880,8	1076,8	1076,8	880,8	865,9	865,9	865,9
KPGO-reszta	319,1	384,7	733,5	537,5	418,4	577,3	577,3	418,4	330,0	330,0	330,0
inne											
1996/61 WE (IPPC)	8687,8	11514,0	13607,4	11932,7	8164,5	6594,4	5547,6	5547,6			
Razem	13362,3	15985,6	20370,8	19566,2	15874,9	14676,6	13629,9	12722,8	5056,9	5056,9	5056,9
Razem bez IPPC	4674,5	4471,6	6763,3	7633,5	7710,4	8082,3	8082,3	7175,1	5056,9	5056,9	5056,9

⁽¹⁾ dla lat 2003 i 2004 – dane empiryczne z wyjątkiem wartości dla dyrektywy IPPC

Źródło: opracowanie własne

Tablica 3 przedstawia próby oszacowania potrzeb wykraczających poza sektor komunalny. Oprócz wymienionych wcześniej dyrektyw obejmuje dyrektywę o zru-

cie substancji niebezpiecznych (76/464) wraz z dyrektywami „córkami”, dyrektywę o odpadach niebezpiecznych (91/689) wraz z wymogami dyrektyw odpadowych w stosunku do sektora gospodarczego. Uwzględniono nową dyrektywę o dużych obiektach energetycznego spalania paliw tzw. nLCP (2001/80) oraz dyrektywę IPPC, aczkolwiek jej uwzględnienie w całkowitym bilansie jest mocno kontrowersyjne.

Określenie potencjalnego wsparcia UE w ramach polityki strukturalnej w całym horyzoncie badań (do roku 2013)

Rozdział ten zawiera najwięcej kontrowersyjnych założeń i oszacowań. Szacunek kwot dostępnych dla Polski w ramach poszczególnych programów pomocowych opiera się na założeniach i domniemaniach, a nie na uchwalonych aktach prawnych. Mniejsza dokładność szacunków i pewna niedookreśloność obliczeń nie zwalnia jednak żadnego kraju członkowskiego z realizacji wcześniej przyjętych zobowiązań. Trudniejsze staje się strategiczne planowanie działań i konstrukcja odpowiednich mechanizmów i bodźców.

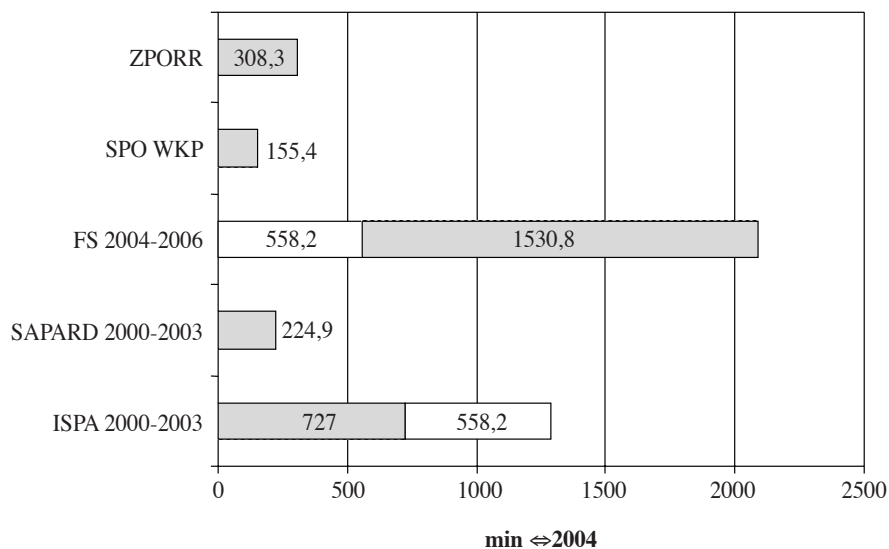
Oszacowanie wielkości i rozkładu w czasie środków pomocowych UE pochodzących z funduszy przedakcesyjnych oraz z obecnego horyzontu finansowego 2004-2006

Bilansowanie potrzeb i dostępnych środków narzuca pewne wymogi formalne całej procedury. Podstawowym warunkiem jest tutaj porównywanie potrzeb i dostępnych środków opisujących ten sam moment. Nie można więc posłużyć się przykładowo najnowszymi dostępnymi danymi dotyczącymi spływu pomocy z września 2005 i porównywać je do potrzeb odniesionych do grudnia 2004. Oczywiście najnowsze dane pozwalają na nieco lepsze prognozy krótkoterminowe i występują w zestawieniach – jednak bilansowania wykonane zostały z pełnym uwzględnieniem wymogów formalnych.

Maksymalne dostępne kwoty przedstawia rysunek 1.

Oprócz wielkości potencjalnie dostępnych kwot istotna jest także informacja dotycząca poziomu wykorzystania środków. W tym zakresie istnieje wiele mierników posiadających swoje wady i zalety. Do najpopularniejszych należy pomiar łącznej wartości złożonych wniosków, łącznej wartości przyznanych dofinansowań (czyli zaakceptowanych wniosków), wartość podpisanych kontraktów, wartość środków przekazanych beneficjentom końcowym. Mierników tych używa się najczęściej w postaci procentowej, przy czym bazą odniesienia jest wartość dostępnego wsparcia. Z punktu widzenia realizacji konkretnych zobowiązań ekologicznych właściwszy wydaje się wskaźnik zaakceptowanych umów – taki moment skutkuje bowiem rozpoczęciem działań inwestycyjnych, a olbrzymia większość podpisanych umów skutkuje osiągnięciem określonego celu ekologicznego. Miernik ten również posiada swoje wady, gdyż wartość pojedynczych przedsięwzięć zmienia się po rozstrzygnięciu przetargów i podpisaniu kontraktów na poszczególne prace.

Rysunek 1. Zobowiązania KE dotyczące inwestycji związanych z ochroną środowiska – okres do roku 2006



ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny
Rozwoju Regionalnego
FS – Fundusz Spójności

SPO WKP – Sektorowy Program Operacyjny
Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne

Wskaźniki wykorzystania środków przedakcesyjnych i środków z obecnej perspektywy finansowej przedstawia tabela 4.

Do rozstrzygnięcia pozostaje problem czy z formalnego punktu widzenia nie należałoby uwzględnić wyłącznie kwot przekazanych beneficjentom końcowym np. na 31.12 każdego roku – czy też konkretnego roku bazowego 2004. Pozorna spójność tego podejścia – efekt ekologiczny i transfer pieniężny uwzględniony w tym samym interwale czasowym – jest dość dyskusyjna. W praktyce efekt ekologiczny nie jest bowiem w tak prosty sposób związany z transferami finansowymi. Zarówno w Funduszu Spójności, jak i funduszach strukturalnych w pierwszym etapie płatność zaliczkowa wyprzedza osiągnięcie jakiegokolwiek efektu, zaś płatność końcowa (dokładniej: płatność salda końcowego) dokonywana jest po akceptacji wszystkich faktur i całego projektu – ma więc miejsce sporo po osiągnięciu efektu końcowego⁸. Z uwagi na dominującą rolę obu funduszy w strukturze pomocy zagranicznej subtelności związane z płatnościami końcowymi powinny być uwzględniane we wszystkich programach implementacyjnych. Możliwe jest bowiem zjawisko osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego w roku „*n*” przy płatnościach za ten efekt w roku „*n* + 1” i „*n* + 2”. Do chwili obecnej wszystkie plany implementacyjne i ich uaktualnienia operują prostą relacją równoczesnego

⁸ Tzw. płatność salda końcowego jest możliwa do połowy 2009 roku w obecnej perspektywie finansowej a dla następnego okresu budżetowania do połowy 2016. Szerzej: [Jankowska A., 2005].

efektu i płatności. Korekty scenariusza bazowego (zgodnego z wspomnianymi planami) zaproponowane w trakcie niniejszych obliczeń zmierzają między innymi do urealnienia zjawiska równoczesnego efektu i płatności.

Tablica 4

Stopień wykorzystania środków pomocowych UE mierzony wartością zaakceptowanych projektów

Fundusz	Dostępna kwota alokacji	Stopień wykorzystania (jako iloraz: wartość zaakceptowanych projektów do dostępnej kwoty)	Uwagi
ZPORR	308,0 mln €	96,2%	Stan na 30.09.2005, dotyczy kwoty przypadającej na okres 2004-2006
SPO WKP	155,4 mln €	15,8%	Po pierwszej rundzie, przeprowadzono już rundę drugą, wnioski są w trakcie oceny. Dotyczy kwoty przypadającej na okres 2004-2006
FS	2098 mln €	59,7%	Wskaźnik obejmuje alokacje przeniesione z ISPY i wnioski FS z 2004 roku. Dotyczy kwoty przypadającej na okres 2004-2006
ISPA	727,0 mln €	100%	Dotyczy okresu 2000-2003. Umowy przekroczyły dostępne alokacje. Kwota przekroczenia zaliczona w poczet FS
SAPARD	Przy planowaniu nie zdefiniowano programów czysto „środowiskowych” nie można więc mówić o „dostępnej kwocie” i jej wykorzystaniu		

Źródło: opracowanie własne

Tablica 5

Fundusze pomocowe UE – zrealizowane płatności – stan na 31.12.2004

Fundusz	Zrealizowane płatności jako % kwoty dostępnej
ZPORR	Poniżej 1%
SPO WKP	0,0%
FS	0,0% ⁽¹⁾
ISPA	16,95% ⁽¹⁾ (liczone do pełnej alokacji 1285 mln €)
SAPARD	29,65%

⁽¹⁾ Możliwa jest inna, równoważna interpretacja wypłaconej pomocy ISPA/FS: 19,65% dla ISPA (727 mln €) i 3,59% dla FS (2089 mln €)

Źródło: raport roczny z realizacji Programu SAPARD w Polsce za okres 1 stycznia 2004 r. 31 grudnia 2004 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2005, *Stan wdrażania ZPORR (na dzień 31 lipca 2005 i 30 września 2005)*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005, *Informacja o stanie realizacji Funduszu Spójności w sektorze „środowisko”, stan na 31 grudnia 2004 r.*

Stopień wykorzystania dostępnych środków odgrywa jednak istotną rolę w momencie oceny wykonalności planów i programów. Z jednej strony zestawia się bowiem konkretne potrzeby finansowe a z drugiej – potencjalnie dostępne środki do ich realizacji. W takim zestawieniu dowiązanie zarówno potrzeb, jaki i faktycznie

dostępnych środków do tego samego roku bazowego – jest poprawne i celowe. Biorąc pod uwagę, że w niniejszej pracy podjęto próbę aktualizacji (zarówno potrzeb, jak i dostępnych środków) do poziomu końca roku 2004 – istotny będzie stan wykorzystania środków rozumiany jako wypłaty dla beneficjentów końcowych na 31.12.2004.

Prognoza środków na ochronę środowiska dostępnych w nowym horyzoncie finansowym 2007-2013

Do obliczeń przyjęto wartości zawarte w projekcie SPO Środowisko dla nowego horyzontu finansowego. Przewidywana wielkość dostępnej pomocy UE przedstawia tablica 6. Całkowicie niejasny jest poziom cen użyty w cytowanej tablicy. Łączne wydatki z FS są identyczne jak w projekcie NPR, mimo że w projekcie NPR opisane są one jako ceny stałe 2004¹, a w projekcie SPO-Ś jako ceny bieżące. Z kolei łączna kwota EFRR jest inna w obu dokumentach. Celem zachowania spójności poziomów cen skorygowano plan dla EFRR w tablicy 6.

Tablica 6

Prognoza środków finansowych UE dostępnych dla Polski w nowej perspektywie finansowej, mln € 2004

Rok	EFRR	FS ⁽¹⁾	Razem środki UE
2007	98,71 (99,92)	481,87	581,79
2008	98,71 (104,68)	563,03	667,70
2009	98,71 (108,64)	644,18	752,82
2010	98,71 (113,40)	725,34	838,74
2011	98,71 (117,36)	806,5	923,86
2012	98,71 (122,12)	887,65	1009,77
2013	98,71 (126,88)	963,74	1090,62
Razem 2007-2013	691,00	5072,30	5865,30

Wartości w nawiasach ceny bieżące wg SPO-Ś

⁽¹⁾ Dotyczy ochrony środowiska (bez transportu)

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny Środowisko, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013. Projekt, Warszawa, 2 września 2005, s. 84 oraz Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 s. 92.

Należy zwrócić uwagę, że wartości, które pokazuje tablica 6 mają charakter indykatywny i są zobowiązaniami KE. Przewidywany rozkład faktycznych płatności oparty o doświadczenia krajów korzystających z FS w pełnym horyzoncie finansowym (7 lat) przedstawia tablica 7.

Do kwot, które wyszczególnia tablica 6 należy jeszcze doliczyć środki, które zostaną wydatkowane w ramach programów operacyjnych rozwoju regionalnego pochodzące z EFRR. Z uwagi na dość dużą dowolność przy kształtowaniu struktury wydatków na poziomie regionalnym wartości te obarczone są dużym marginesem błędów.

Tablica 7

Hipotetyczny rozkład płatności przekazanych beneficjentom z FS oraz EFRR

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>i</i>	<i>i+1</i>	<i>i+2</i>	<i>i+3</i>	<i>i+4</i>	<i>i+5</i>	<i>i+6</i>	<i>i+7</i>	<i>i+8</i>
Rocznie	4,%	6,%	10,%	11,%	14,%	15,%	15,%	15,%	10,%
Narastająco	4,%	10,%	20,%	31,%	45,%	60,%	75,%	90,%	100,%

Źródło: Berbeka K., *Analiza przepływów finansowych pod kątem realizacji zobowiązań negocjacyjnych w obszarze środowisko (do roku 2006)* opracowanie przygotowane dla: Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej Kraków, maj 2002⁹

Najlepszą metodą identyfikacji planów poszczególnych województw jest weryfikacja ich projektów operacyjnych rozwoju regionalnego. Działanie takie było jednak w momencie realizacji projektu niewykonalne z uwagi na mało zaawansowany tryb przyjmowania tych programów¹⁰.

Drugą możliwością ustalenia hipotetycznie dostępnych kwot jest odwołanie się do odsetka wartości z ZPORR przeznaczonego na ochronę środowiska. Prowadzenie takiego oszacowania na poziomie całego kraju pozwoli na zmniejszenie błędu (w poszczególnych województwach kwoty te są przeszacowane lub niedoszacowane). Kontynuując taki tok rozumowania i biorąc pod uwagę, że w horyzoncie 2004-2006 na środowisko przypadało 12% środków dostępnych z EFRR – analogiczny odsetek w okresie 2007-2013 daje wartość ok. 2,2 mld € 2004¹¹. Wartość ta wydaje się górnym oszacowaniem, wskaźniki dla dostępnych projektów programów regionalnych (np. woj. lubelskie) były niższe i oscyływały wokół 8%.

Bilans dostępnych środków (krajowych i zagranicznych) w odniesieniu do harmonogramu potrzeb wynikającego z konieczności dotrzymania zobowiązań akcesyjnych

Rozdział ten zawiera wyniki obliczeń wykorzystujące rozwinięty na cele projektu model bilansujący potrzeby i dostępne środki finansowe. Bilansowanie poprzedzone jest prognozą wielkości dostępnych środków krajowych – pominięte w artykule ze względów ograniczenia objętości publikacji.

⁹ Cytowane opracowanie opierało się na analizie następujących dokumentów: [1] Annual Report of the Cohesion Fund 1999. COM(2000) 822 final. Brussels, 11.01.2001; [2] Annual Report of the Cohesion Fund 2000. COM(2001) 602 final. Brussels, 22.10.2001; [3] Annual Report of the Instrument for Structural Policy for Pre-Accession (ISPA) 2000. COM(2001) 616 final. Brussels, 31.10.2001.

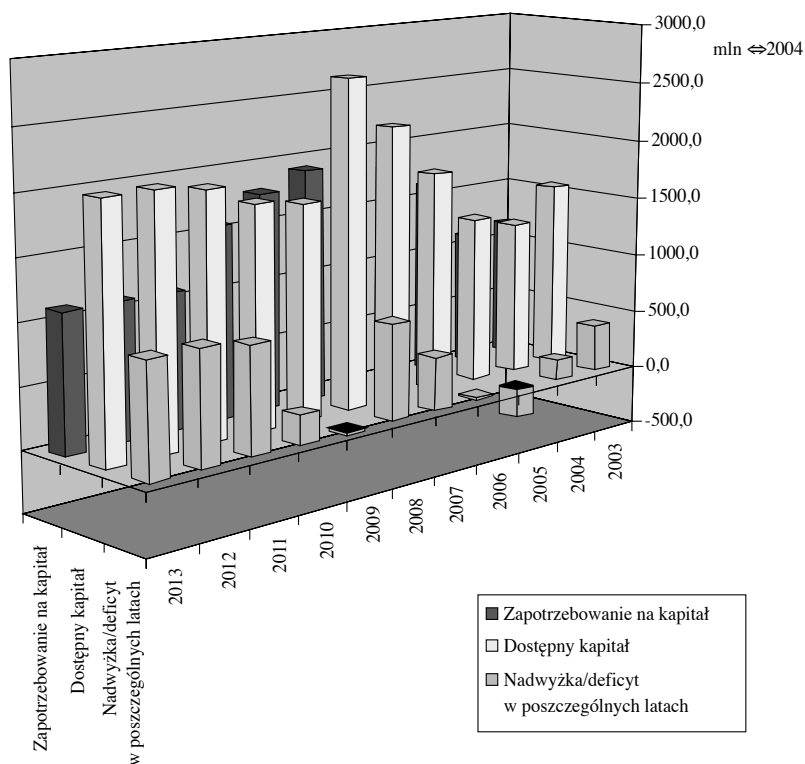
¹⁰ W ramach projektu dokonano przeglądu istniejących projektów programów regionalnych. Istniejące dokumenty nader rzadko zawierały tabele finansowe z uszczegółowieniem pozwalającym wyodrębnić działania środowiskowe. Najczęściej ochrona środowiska agregowana była z rewitalizacją substancji miejskiej, transportem itd.

¹¹ Projekt NPR 2007-2013 (*Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, s. 92) przewiduje 18,122 mld € dla 16 PORR.

- Bilansowanie przeprowadzone zostało dla dwóch podstawowych wariantów:
- dla wymogów dyrektyw: nLCP, dyrektyw odpadowych, wodnych (o komunalnych oczyszczalniach ścieków i zrzucie substancji niebezpiecznych) i IPPC dla całej gospodarki, oraz;
 - wyłącznie dla sektora komunalnego w odniesieniu do dyrektywy o komunalnych oczyszczalniach ścieków i pakietu dyrektyw odpadowych w części dotyczącej sektora komunalnego.

Dla pierwszego z przypadków (cała gospodarka) wdrożenie wymogów dyrektyw wydaje się możliwe wyłącznie po całkowitym zignorowaniu kosztów dyrektywy IPPC (uściślając, dla energetyki duża część wymogów z IPPC zawarta jest w nLCP – która to dyrektywa jest uwzględniona w obliczeniach). W okresie 2005-2013 nadwyżka kapitału nad potrzebami wynosi ok. 4 mld €.

Rysunek 2. Próba bilansu dla całej gospodarki bez dyrektywy IPPC

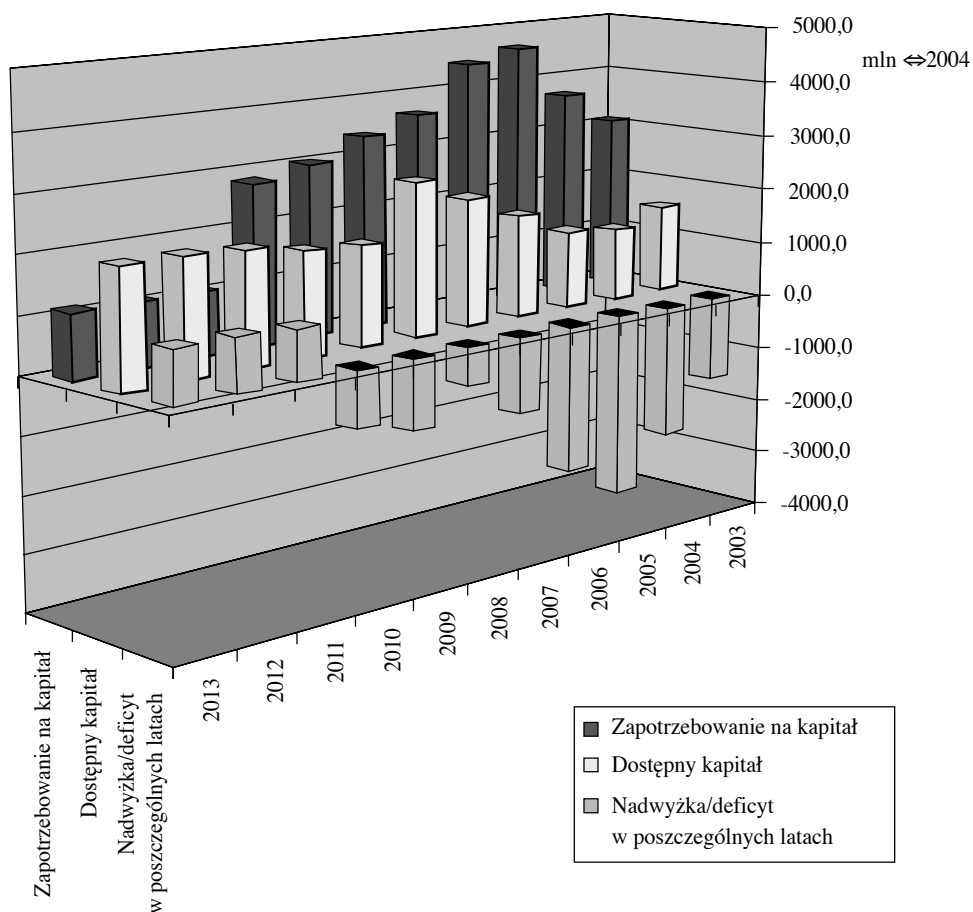


Źródło: obliczenia własne

Opisywany wariant jest jednak dość sztuczny, mimo sporych zastrzeżeń pod adresem oszacowań dyrektywy IPPC, jakieś koszty z pewnością ona powoduje i ich

całkowite pominięcie również nie jest zupełnie prawidłowe. Dlatego obliczenia powtórzono dla przypadków uwzględniających dyrektywę IPPC (bez energetyki) oraz uwzględniających połowę kosztów (nadal bez energetyki). Wyniki modelowania wskazują na deficyt kapitału inwestycyjnego w granicach 7,4 mld € dla przypadku uwzględniającego dyrektywę i ok. 1,2 mld € dla przypadku obniżającego koszty dyrektywy o ½. Wyniki w rozbiciu na poszczególne lata prezentują: rysunek 3 i rysunek 4.

Rysunek 3. Próba bilansu dla całej gospodarki uwzględniając dyrektywę IPPC



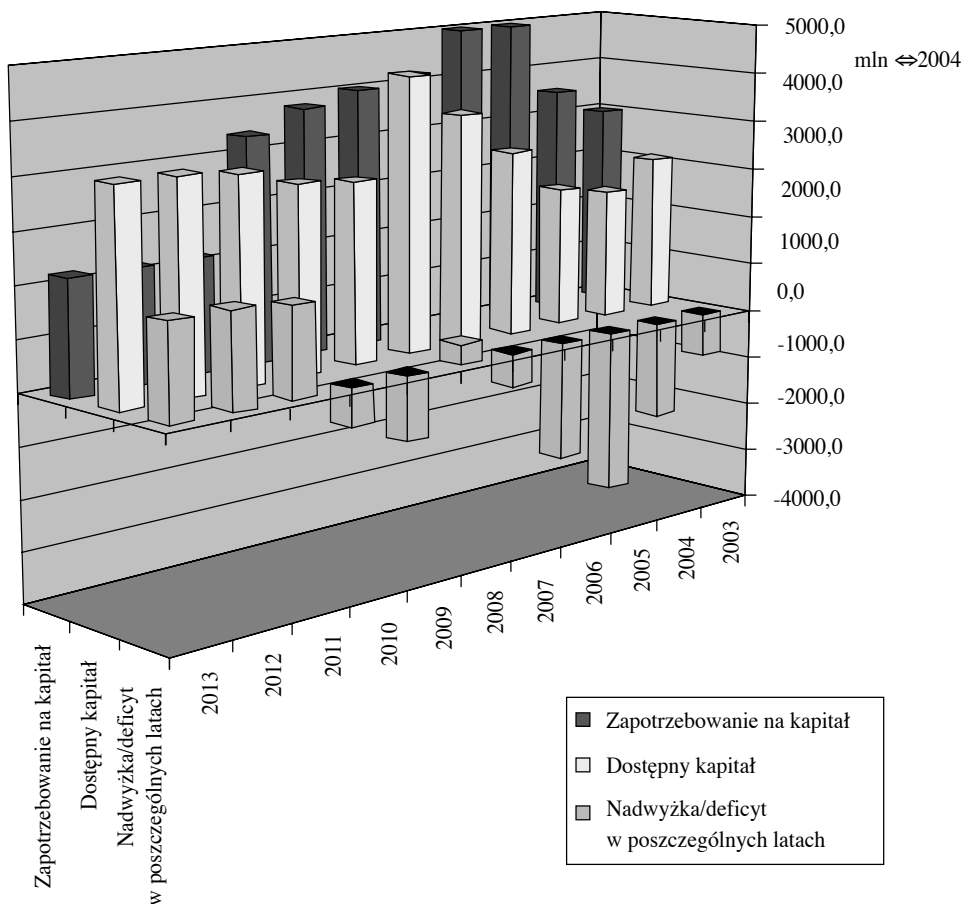
Źródło: obliczenia własne

W praktyce okazuje się, że o możliwościach realizacji zobowiązań zapisanych w TA decydują koszty wdrożenia dyrektywy IPPC, które w ogóle nie są obser-

wowane. Jedyna statystyka opisująca w Polsce proces wdrożenia tej dyrektywy polega na śledzeniu ilości wydanych pozwoleń.

Kolejną słabą stroną modelowania w skali makro – wszystkich dyrektyw – jest brak uwzględnienia ograniczeń formalnych dotyczących możliwości wspierania inwestycji związanych z wdrażaniem dyrektywy IPPC ze środków UE. Z uwagi na fakt, że w strukturze wsparcia unijnego dominują środki FS i ZPORR – w większości niedostępne dla podmiotów innych niż komunalne – nawet domknięcie bilansu w skali makro nie gwarantuje zbilansowania potrzeb dostępnymi środkami.

Rysunek 4. Próba bilansu dla całej gospodarki uwzględniając zredukowane koszty dyrektywy IPPC



Źródło: obliczenia własne

Zwrócić należy również uwagę na bardzo optymistyczne wskaźniki wykorzystania dostępnej pomocy – zestawione w tabelicy 8.

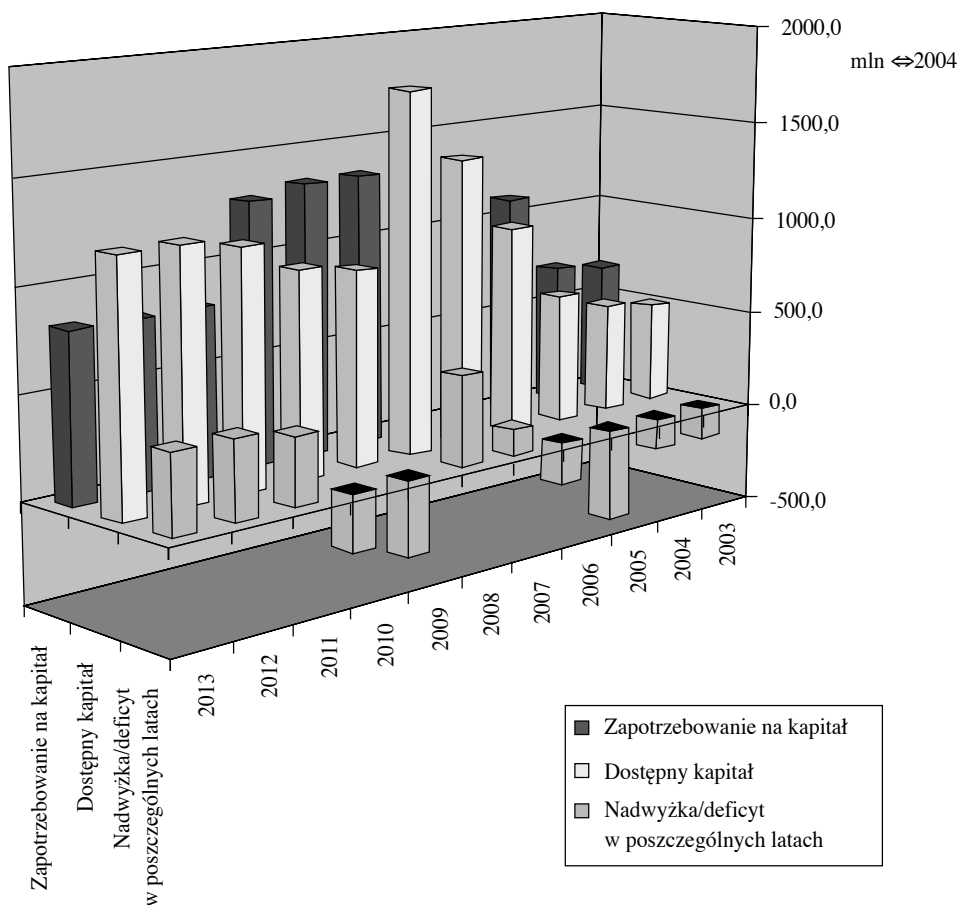
Tablica 8

Wskaźniki wykorzystania pomocy UE

Fundusz	Stopa wykorzystania
ISPA	95%
SAPARD	99%
SPO WKP	85%
EFRR (PORR+SPO Ś)	95%
FS	95%

Źródło: opracowanie własne

Rysunek 5. Próba bilansu dla sektora komunalnego



Źródło: opracowanie własne

Modelowanie pomocy ograniczonej do sektora komunalnego ma kilka zalet – pozwala na eliminację źródła największej niepewności – dyrektywy IPPC, przy równoczesnym precyzyjnym doborze potencjalnych źródeł finansowania. Z zakresu pomocy UE należało wyeliminować SPO-WKP – funduszu niedostępnego dla podmiotów komunalnych. Obliczenia wykonano wykorzystując te same założenia dotyczące stopnia wykorzystania funduszy (tablica 8) a ich wyniki przedstawia rysunek 5. Dla lat 2003 i 2004 wyniki mają charakter *ex-post*, dla pozostałego okresu *ex-ante*.

Z uwagi na weryfikację SPO-Ś za pomocą obecnego modelu zwrócić należy uwagę na pewne rozbieżności dotyczące założeń finansowania inwestycji w sektorze komunalnym ze źródeł krajowych. Założenia dotyczące dostępnych kwot przyjęte przez autorów SPO-Ś są mocno dyskusyjne w kontekście ich odniesienia do bieżących danych statystycznych. Porównanie zamieszone zostało w tablicy 9.

Tablica 9

Porównanie założeń dotyczących dostępności środków krajowych na inwestycje ochronne

Kategoria	Wydatki 2003 ⁽¹⁾	Wydatki w 2004 ⁽¹⁾	Trend z lat 97-2004	Prognoza z SPO-Ś dla sektora komunalnego	Prognoza własna ⁽²⁾
jednostka	mln € 2004	mln € 2004	–	mln € bieżące	mln € 2004
Budżet państwa	26,2	17,3	malejący	15	10
JST	10,5	15,1	malejący	113	5
Inne (fundusze o.ś.)	292,7	284,2	malejący	126	175
w tym: sektor komunalny ⁽³⁾	224,7	242,4			
Razem	329,4	316,6	Malejący	254,0	190,0

⁽¹⁾ wydatki dotyczą wszystkich podmiotów nie tylko sektora komunalnego,

⁽²⁾ tylko sektor komunalny, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków i gospodarka odpadami

⁽³⁾ wartość wsparcie funduszy o.s. z pominięciem podmiotów nie należących do sektora publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, projektu SPO-Ś, i sprawozdań NFOŚiGW

Rozbieżności dotyczą również zapotrzebowania na kapitał, Priorytet I w SPO-Ś (str. 85) przewiduje koszt komunalnych inwestycji związanych z ochroną środowiska na 6,5 mld € niewiadomego poziomu cen¹². Analiza KPOŚK i KPGO w części dot. sektora komunalnego wskazuje na potrzeby w tym samym okresie na poziomie 6,8 mld € 2004' przy czym nie uwzględniono potrzeb w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną, komunalnego sektora wytwarzania i dystrybucji ciepła. Analiza wykonalności programu nakazywałaby również uwzględnić zaległości z poprzedniego okresu (czyli do roku 2006). Rozbieżności wynikające z innego

¹² Tablice finansowe przygotowane zostały rzekomo w cenach bieżących, których (jeżeli pochodzą z różnych lat) dodawać do siebie nie wolno. Wynik takiego dodawania znajduje się jednak w projekcie SPO-Ś w tablicy na s. 85.

poziomu cen i zakresu merytorycznego są więc poważne (zdecydowanie powyżej zasygnalizowanych 5%). Istotną różnicą jest zapewne wyłączenie przez autorów SPO-Ś inwestycji komunalnych dotyczących aglomeracji mniejszych niż 15 000 RLM co wg aktualizacji KPOŚK skutkuje obniżeniem nakładów inwestycyjnych o 0,92 mld € (dla okresu 2007-2013). O ile rozwiązanie takie jest usprawiedliwione z powodu konieczności koncentracji programu na dużych inwestycjach to całkowite pominięcie rozważań realności procesu przerzucenia takiej kwoty (a w pełnym okresie wdrożenia 2,53 mld €) na poziom regionalny stoi w sprzeczności z założeniami o kompleksowości dokumentu SPO-Ś. Wdrożenie wymagań w „małych” aglomeracjach jest również zobowiązaniem akcesyjnym i ma wymiar ogólnokrajowy a nie wyłącznie lokalny.

Wnioski

Wyniki bilansowania pozwalają na sformułowanie dość interesujących wniosków i ujawniają kilka zagrożeń wykonalności przynajmniej celów cząstkowych zawartych w TA. We wszystkich wariantach kluczowe okazują się kwoty z PORR przeznaczone na ochronę środowiska. W długim okresie czasu (do roku 2013) dostępny kapitał powinien zrównoważyć potrzeby (daje się zaobserwować nadwyżkę rzędu 0,6 mld € plus kwota z PORR). Sytuacja wygląda odmiennie przy ograniczeniu okresu analizy do roku 2010 – w tym horyzoncie notuje się dość niewielki deficyt (ok. 0,64 mld €), który jest niwelowany wydatkami z PORR, jednak cały czas obliczenia prowadzone są przy wyjątkowo sprzyjających założeniach. Ich przegląd wraz z oszacowaniem konsekwencji przyjęcia mniej korzystnych rozwiązań prezentuje tablica 10. Za każdym razem wyniki odnoszone są do scenariusza bazowego, z wyjątkiem wyraźnie opisanego złożenia (koniunkcji) niekorzystnych zjawisk.

Tablica 10

Analiza wrażliwości

Opis scenariusza	Nadwyżka/deficyt mln €	
	Do 2010	Do 2013
Podstawowy, wielkość dostępnych środków zgodna z projektem SPO-Ś	-639	+600
A zmniejszenie ⁽¹⁾ dostępnych środków z FS o 10%	-924	+100
B zmniejszenie środków przewidywanych z EFRR o 10% lub o 50% ⁽²⁾	-659	+551
	-739	+357
C obniżenie stopnia wykorzystania funduszy UE o 5%	-1088	-83
D wzrost nakładów inwestycyjnych o 5% w stosunku do bieżących oszacowań	-1066	+54
E = A+B+C+D	-1788	-1119

⁽¹⁾ pojęcie zmniejszenie może oznaczać mniejsze kwoty dostępne z budżetu KE lub inny podział środków pomiędzy środowisko i transport, lub wreszcie przeznaczenie części kwot np. na budownictwo wodne a nie wdrażanie środowiskowego *acquis communautaire*

⁽²⁾ zmiany dotyczą nowego horyzontu finansowego

Zagrożenia, które zawiera tablica 10 nie są iluzoryczne. Oprócz zagrożeń zewnętrznych istnieje zagrożenie wewnętrzne w postaci mocnego lobbingu na alokację środków z FS na cele budownictwa wodnego (zapory) czy też większego udziału transportu w całym funduszu. Rozwiązania takie w sposób wyraźny chwieją wykonalnością zobowiązań akcesyjnych. Obliczenia zakładają bowiem wykorzystanie prawie całego FS i EFRR na wdrażanie *acquis*¹³. Z kolei niższe (niż założono) wskaźniki wykorzystania środków i tak należeć będą do najwyższych w Europie. Zagrożenie mniejszego wykorzystania powinno zostać nieco obniżone o ile uda się doprowadzić do obniżenia progu wartości minimalnej projektu (z 10 mln € do 5 mln €). Wzrost kosztów wdrożenia dyrektyw jest już poniekąd faktem – wartość KPOŚK (mierzona jego pierwszym programem i aktualizacją) wzrosła po odliczeniu poniesionych nakładów o 31%¹⁴ zaś kwoty oszacowane w wojewódzkich programach gospodarki odpadami są blisko dwukrotnie wyższe niż te z KPGO¹⁵. Założenie o 5% wzroście nakładów jest więc bardzo ostrożne i mało ekstremalne.

We wszystkich wariantach rysuje się poważny problem z realizacją wymogów przewidzianych do roku 2010. W kontekście wielu celów częściowych zapisanych w TA (dyrektywa o komunalnych oczyszczalniach ścieków, składowiskowa) jest to poważne zagrożenie niewywiązania się przez Polskę z przyjętych zobowiązań akcesyjnych. W tym kontekście kluczową rolę odgrywać będą dwa czynniki: realna prędkość absorpcji środków UE oraz wsparcie procesów inwestycyjnych z regionalnych programów operacyjnych. Deficyty które specyfikuje tablica 10 wydają się możliwe do zrównoważenia za pomocą środków z EFRR przypisanych do województw, kwestią otwartą pozostaje aspekt koordynacji procesu zaspokajania potrzeb.

Dla sektora komunalnego udział środków pomocowych UE sięga w okresie 2007-2013 nawet 60%. Przy bardzo napiętym bilansie konieczna jest ścisła kontrola alokacji pomocy, w tym zwłaszcza na cele nieobjęte zapisami traktatu akcesyjnego (budownictwo wodne i zaopatrzenie w wodę). Decyzje o wsparciu takich inwestycji muszą być podejmowane ze świadomością otwierania luki w montażu finansowym agregowanym do poziomu całego kraju. Po raz kolejny powraca zatem temat podstawowego celu strategicznego użycia pomocy unijnej a dwie podstawowe koncepcje: **strategia konsumpcji** czy **strategia wykorzystania bezzwrotnej pomocy UE** stoją wobec siebie w coraz większej sprzeczności. Należy jasno stwierdzić, że nawet 100% wykorzystanie dostępnej pomocy nie gwarantuje bowiem realizacji środowiskowych celów zawartych w TA. Większość z zagrożeń, które zostały

¹³ Wyjątkiem jest projekt „Racibórz” – o wartości łącznej ok. 198 mln € oraz przeznaczanie 10% FS na zaopatrzenie w wodę.

¹⁴ Berbeka K., *Cele środowiskowe NPR i w innych programach rządowych: diagnoza postępu w ich osiągnięciu oraz prognozy na przyszłość dla poszczególnych działań*, [w:] *Koncepcja finansowania działań środowiskowych w Narodowym Planie Rozwoju 2007-2013*, NFOŚiGW/WB, dokument roboczy, 2005.

¹⁵ Berbeka K., *Finansowe uwarunkowania realizacji planów gospodarki odpadami*, [w:] *Kompleksowa gospodarka odpadami*, mat. konf. Szczyrk 2003, Abrys 2003.

poddane analizie (tablica 10) nie znajduje odzwierciedlenia w działaniach wymienionych w SPO-Ś, od programu operacyjnego można wymagać sformułowania konkretnych działań i zamierzeń.

Fundusz Spójności jest największym, lecz niewystarczającym wsparciem procesu wdrażania środowiskowego *acquis communautaire*. Należy zwrócić uwagę na zagrożenia wynikające z pozostawienia pełnej dowolności przy ustalaniu zasad finansowania inwestycji ochronnych w ramach programu (programów) operacyjnych rozwoju regionalnego.

W przedstawionym kontekście odrzucenie projektu SPO w grudniu 2005 (decyzja Rady Ministrów) kreuje jeszcze większe zagrożenie braku jakiejkolwiek koordynacji alokacji środków. Mimo dość iluzorycznej integracji działań przedstawionych w projekcie SPO Środowisko – dokument taki ma przynajmniej hipotetyczne możliwości wykreowania pewnych działań koordynacyjnych – choćby z tytułu wysokiej rangi, którą posiada od momentu akceptacji przez Komisję Europejską.

Bibliografia

- Annual Report of the Cohesion Fund 1999*, COM [2000], 822 final. Brussels, 11.01.2001.
- Annual Report of the Cohesion Fund 2000*, COM [2001], 602 final. Brussels, 22.10.2001.
- Annual Report of the Instrument for Structural Policy for Pre-Accession (ISPA)*, [2000], COM(2001) 616 final. Brussels, 31.10.2001.
- Berbeka K., [2003], *Finansowe uwarunkowania realizacji planów gospodarki odpadami*, [w:] *Kompleksowa gospodarka odpadami*, mat. konf. Szczyrk, Abrys 2003.
- Berbeka K., (red.), [2005], *Strategia wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w spełnieniu ekologicznych zobowiązań zawartych w Traktacie Akcesyjnym*. Projekt 1 H02C 102 28 Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, maszynopis niepublikowany.
- Berbeka K., [2005], *Cele środowiskowe NPR i w innych programach rządowych: diagnoza postępu w ich osiągnięciu oraz prognozy na przyszłość dla poszczególnych działań*, [w:] *Koncepcja finansowania działań środowiskowych w Narodowym Planie Rozwoju 2007-2013*, WB i NFOSiGW, maszynopis powielony.
- Famielec J., (red.), [2004], *Analiza zadań na lata 2004-2015 wynikających z Traktatu Akcesyjnego i dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wraz z szacunkiem kosztów ich realizacji*, maszynopis powielony AE w Krakowie.
- Jankowska A., [2005], *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013*, Zespół Programowania i Ewaluacji, PARP, Warszawa, sierpień.
- Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013*, [2005], Projekt, Warszawa, 2 września.
- Sektorowy Program Operacyjny Środowisko*, [2005], Projekt, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

THE ROLE OF EUROPEAN UNION FUNDS IN THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS SPECIFIED IN THE ACCESSION TREATY

Summary

The author attempts to define the role of European Union funds in the implementation of the EU's *acquis communautaire*. He identifies the weaknesses of the existing strategic programs dealing with these issues. The research method involved an attempt to balance the predicted needs and available capital with the use of a special computer model that enables a multi-variant analysis of available funds and their variable distribution over time. The research project presented by the author consisted of the following stages: identifying investment needs linked with the implementation of the environmental *acquis*; preparing a forecast for available domestic and foreign sources, along with a schedule for granting assistance; comparing the needs and available resources; defining the role of EU assistance in financing specific projects; and preparing relevant recommendations.

The analysis points to a few threats to the feasibility of individual objectives mentioned in the Accession Treaty, chiefly those specified for 2010. In all variants of the model, resources available under operational programs for regional development and earmarked for environmental protection are a key supplement to the Cohesion Fund. The main conclusion of the research is the need to coordinate efforts at the central and regional levels (with independent provincial programs), along with the need to maintain the planned targets of investment in environmental protection. Poor coordination and failure to move EU funds to other priorities pose a real threat to meeting the Accession Treaty obligations.