

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

318

Polityka zrównoważonego i zasobooszczędnego gospodarowania



Redaktor naukowy

Andrzej Graczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Agata Wiszniewska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-339-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Część 1. Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju

Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu: Diagnosis actions for sustainable development – a comparative study	15
Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus: Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju – w stronę ekonomii społecznej i ekonomii daru	23
Joost Platje: A theoretical assessment of the EU's smart, sustainable and inclusive growth policy on resource use.....	37
Bożena Ryszawska: Koncepcja zielonej gospodarki jako odpowiedź na kryzys gospodarczy i środowiskowy	47
Bożydar Ziółkowski: Ewolucja idei zrównoważonego rozwoju	57
Andrzej Graczyk: Strategia Europa 2020 a rynkowa orientacja polityki ekologicznej	65
Małgorzata Śliczna: Charakterystyka ustawodawstwa i wybranych metod certyfikacji „zielonego budownictwa”.....	75
Adam Zawadzki: Outsourcing jako narzędzie zasobooszczędnego gospodarowania	84
Justyna Zabawa: Inwestycje w odnawialne źródła energii. Próba oceny wybranych przykładów i ich efektywności	95
Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik: Zakres działalności innowacyjnej przynoszącej korzyści dla środowiska w przedsiębiorstwach górniczych .	105
Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec: Górnictwo węgla kamiennego w kontekście zrównoważonego rozwoju	116
Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop: Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi na przykładzie uprawnień zbywalnych do składowania odpadów biodegradowalnych w Anglii	126

Część 2. Polityka ekologiczna i jej instrumenty

Elżbieta Broniewicz: Analiza efektywności kosztowej polityki ekologicznej – przegląd teorii i doświadczeń	139
Agnieszka Ciechelska: Poprawa wykorzystania instrumentów opłatowych w gospodarce odpadami - propozycje modyfikacji prawnych.....	147
Joanna Sikora: Jak zmniejszyć emisyjność gospodarki?.....	157

Agnieszka Lorek: Problemy i uwarunkowania gospodarki odpadami komunalnymi w województwie śląskim.....	168
Joanna Godlewska: Instrumenty wspierania lokalnej polityki energetycznej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.....	178
Małgorzata Karpińska-Karwowska: Kreatywność i przedsiębiorczość mieszkańców miasta i gminy Pisz w świetle badań	188
Krzysztof Posłuszny: Etykietowanie opon jako element programu zrównoważonej mobilności Unii Europejskiej.....	200
Bartosz Bartniczak: Udzielanie pomocy publicznej w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju.....	210
Anna Dubel: Regionalne preferencje dotyczące dofinansowania przez Unię Europejską adaptacji do zmian klimatycznych na poziomie regionalnym na przykładzie zlewni Warty.....	220

Część 3. Zarządzanie w duchu zrównoważonego rozwoju

Radosław Dziuba: Możliwości wdrożeniowe założeń hotelu ekologicznego na przykładzie certyfikatu „Czysta Turystyka” w regionie łódzkim. Częściowe wyniki badań.....	231
Barbara Kryk: Polityka regionalna w kontekście wyzwania efektywnego wykorzystania zasobów	242
Agnieszka Panasiewicz: Zarządzanie ryzykiem środowiskowym jako narzędzie wspierania gospodarki bardziej przyjaznej środowisku	255
Ksymena Rosiek: Przedsiębiorstwo społeczne jako odpowiedź na wyzwania rozwoju zrównoważonego	264
Agnieszka Rzeńca: Kłustry energetyczne w Polsce – nowa forma współpracy w ochronie środowiska	275
Łukasz Szalata: Zarządzanie środowiskiem poprzez implementację modelu miasta niskowęglowego/niskoemisyjnego drogą do zrównoważonego rozwoju aglomeracji miejskich.....	286
Dorota Bargiel: Bariery we wdrażaniu idei społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	294
Lidia Kłos: Ślad ekologiczny jako wskaźnik zrównoważonej konsumpcji i produkcji.....	303
Agnieszka Sobol: Ekoinnowacje w gospodarce komunalnej jako narzędzie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju – na przykładzie miasta Bielsko-Biała ..	314

Część 4. Zrównoważona konsumpcja

Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak: Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw i konsumentów – studium przypadku	325
--	-----

Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński: Znaczenie społecznej odpowiedzialności konsumentów i biznesu w zrównoważonym rozwoju.....	334
Dariusz Kielczewski: Zasobooszczędne gospodarowanie a modele konsumpcji zrównoważonej	343
Monika Paradowska: Wybrane problemy kształtowania zrównoważonych zachowań konsumpcyjnych w transporcie indywidualnym	353
Irena Rumianowska: Ekokonsumpcja jako warunek efektywniejszego wykorzystania zasobów przyrodniczych a świadomość i zachowania konsumentów polskich.....	364
Sylwia Słupik: Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej konsumpcji energii w Polsce	376

Summaries

Part 1. Reorientation of sustainable development strategy

Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu: Działania diagnostyczne na rzecz zrównoważonego rozwoju – studium porównawcze: Japonia i Polska.....	22
Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus: Reorientation of strategies for sustainable development – towards a social economy and the gift economy ...	36
Joost Platje: Teoretyczna ocena inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej społecznemu włączeniu polityki Unii Europejskiej korzystania z zasobów ..	45
Bożena Ryszawska: The concept of the green economy as an answer to the economic and environmental crisis	56
Bożydar Ziółkowski: Evolution of sustainable development idea.....	64
Andrzej Graczyk: Strategy Europe 2020 and the market orientation of ecological policy.....	74
Małgorzata Śliczna: Description of regulations and chosen certification's methods of green buildings.....	83
Adam Zawadzki: Outsourcing as a tool of resource-efficient use	94
Justyna Zabawa: Investments in renewable energy sources. An attempt to evaluate selected examples and their effectiveness	104
Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik: The scope of innovation activity for the benefit of environment in mining enterprises	115
Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec: Hard coal mining in the context of sustainable development.....	124
Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop: Economic instruments for municipal waste management – case study of the Landfill Allowance Trading Scheme in England	135

Part 2. Ecological policy and its tools

Elżbieta Broniewicz: Cost-effectiveness analysis of environmental policy – theory and practice overview.....	146
Agnieszka Ciechelska: Charge instruments using improvement in waste management – law adjustments proposals.....	156
Joanna Sikora: How to reduce the emission level of economy?	167
Agnieszka Lorek: Problems and conditions of municipal waste management in Silesian Voivodeship.....	177
Joanna Godlewska: Support instruments for local energy policy compatible with sustainable development principles	187
Małgorzata Karpińska-Karwowska: Creativity and entrepreneurship of citizens from town and community of Pisz in the light of analysis.....	198
Krzysztof Posłuszny: Labelling of tyres as a part of sustainable mobility policy in the European Union	209
Bartosz Bartniczak: Granting state aid in the context of sustainable development principles	219
Anna Dubel: Regional preferences concerning European Union subsidies to climate change adaptation at the regional level: case study of the Warta catchment.....	228

Part 3. Management in the spirit of sustainable development

Radosław Dziuba: Possibilities of implementation of ecology hotel assumptions on the example of ecological certification “Clean Tourism” in the region of Lodz. Partial research results	241
Barbara Kryk: Regional policy in the context of the challenge of effective use of resources	254
Agnieszka Panasiewicz: Environmental risk management as a tool of greener economy support.....	263
Ksymena Rosiek: Social enterprises as a response to the challenges of sustainable development.....	273
Agnieszka Rzeńca: Renewable energy clusters in Poland – a new form of cooperation in the area of environmental protection	284
Łukasz Szalata: Environmental management through the implementation of low-carbon city model as a way to sustainable urban development.....	293
Dorota Bargiel: Barriers in implementing the idea of Corporate Social Responsibility in company.....	302
Lidia Kłos: Ecological footprint as an indicator of sustainable consumption and production	313

Agnieszka Sobol: Ecoinnovations in municipal economy as a tool towards the policy of sustainable development – a case study of Bielsko-Biała city	322
--	-----

Part 4. Sustainable consumption

Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak: Corporate Social Responsibility and Consumers Social Responsibility – case study	333
Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński: The importance of Consumer Social Responsibility and Corporate Social Responsibility in sustainable development	342
Dariusz Kielczewski: Resource efficient economy and sustainable models of consumption.....	352
Monika Paradowska: Selected problems of creating sustainable consumer behaviour in individual transport.....	363
Irena Rumianowska: Eco-consumption as a condition for more effective use of natural resources and the awareness and behavior of Polish consumers	374
Sylwia Słupik: Determinants for the development of sustainable energy consumption in Poland	385

Barbara Kryk

Uniwersytet Szczeciński

POLITYKA REGIONALNA W KONTEKŚCIE WYZWANIA EFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA ZASOBÓW

Streszczenie: W realizacji strategii „Europa 2020” i jej inicjatyw przewodnich, z których istotne znaczenie dla środowiska mają „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” i „Unia innowacji”, ogromną rolę przypisuje się polityce regionalnej. Można powiedzieć, że polityka regionalna jest zarówno narzędziem, jak i determinantą tych strategii. Chcąc zwiększyć jej skuteczność i właściwie ją ukierunkować, należy przeprowadzić odpowiednie zmiany. Dlatego w artykule przedstawiono zalecenia unijne odnoszące się do skorygowania polityki regionalnej w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów, zarówno w obecnym, jak i przyszłym okresie programowania, a także środki możliwe do wykorzystania na ten cel.

Słowa kluczowe: region, polityka spójności, zasobooszczędna i niskoemisyjna gospodarka.

DOI: 10.15611/pn.2013.318.23

1. Wstęp

Intensywne wykorzystywanie zasobów naturalnych przez lata zapewniało dobrobyt większości państw europejskich, ale kosztem środowiska przyrodniczego. Różnorodność biologiczna, ekosystemy i zapewniane przez nie usługi są powszechnie niedoceniane, koszty związane z negatywnymi efektami zewnętrznymi często nie znajdują odzwierciedlenia w cenach towarów i usług, a rynki i strategie publiczne nie mogą w pełni poradzić sobie z konkurencyjnym popytem na strategiczne zasoby, takie jak minerały, woda, grunty i biomasa. Na to nałożył się trwający od kilku lat kryzys gospodarczy, który spowodował, że Europa stoi przed podwójnym wyzwaniem. Z jednej strony musi wyjść z kryzysu i pobudzić wzrost gospodarczy, tak by zmniejszyć bezrobocie i ubóstwo swoich obywateli, natomiast z drugiej strony musi sprawić, aby ten wzrost prowadził do zrównoważonego rozwoju opartego na zasadzie dobrego gospodarowania zasobami i gospodarki niskoemisyjnej. Uczynienie z efektywnego wykorzystania zasobów zasady przewodniej polityki UE (w zakresie energii, gospodarki niskoemisyjnej, transportu, surowców i podstawowych towarów, zrównoważonej produkcji i konsumpcji produktów i usług, gospodarowania

odpadami, użytkowania gruntów i ekosystemów, rolnictwa i rybołówstwa) jest podstawą osiągnięcia synergii pomiędzy różnymi dziedzinami oraz wyważenia poszczególnych interesów i celów. Dzięki temu można również opracować wspólną, spójną i zrównoważoną wizję wykorzystywania zasobów, zwiększyć konkurencyjność poszczególnych gospodarek i całej UE oraz polepszyć dobrobyt społeczeństw obecnych i przyszłych. Tak ambitne wyzwania wymagają odpowiednich i szybkich działań na wielu płaszczyznach, w tym wsparcia polityki spójności dla strategii „Europa 2020” i jej inicjatyw przewodnich, z których istotne znaczenie dla środowiska mają „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” i „Unia innowacji”. Skuteczne osiągnięcie celów tych strategii będzie w dużym stopniu zależało od decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, dlatego właśnie polityce regionalnej przypisuje się kluczową rolę w zwiększaniu skali inwestycji w inteligentny i zrównoważony rozwój poprzez wsparcie działań w zakresie klimatu, energii i ochrony środowiska [*Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności ... 2010*]. Zmiany priorytetów inwestycyjnych polityki regionalnej muszą być zgodne ze zmianami orientacji ogólnej polityki gospodarczej wyznaczonych strategią „Europa 2020”. Oznacza to, że fundusze regionalne wykorzystywane w polityce spójności należy w uzasadnionych przypadkach wykorzystywać do wsparcia reform strukturalnych [*Przegląd budżetu UE... 2010*]. Biorąc powyższe pod uwagę, celem artykułu jest przedstawienie roli polityki regionalnej w dążeniu do efektywniejszego wykorzystania zasobów. Z tego względu opisano:

- Jakie kwoty z polityki spójności 2007-2013 mogą być jeszcze teraz wykorzystane na projekty przyczyniające się do zrównoważonego wzrostu, w tym zasoboszczędnego gospodarowania.
- Zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące optymalnego wyboru priorytetów inwestycyjnych i zarządzania nimi w celu osiągnięcia wyników maksymalnie sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu zasobów i zrównoważonemu rozwojowi.
- Zmiany w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) pod kątem wykorzystania polityki regionalnej do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów.

2. Zrównoważony rozwój a polityka regionalna w okresie programowania 2007-2013

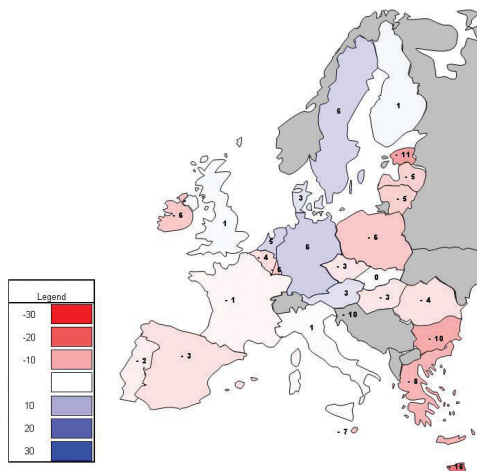
Biorąc pod uwagę rangę postawionych wyzwań, obecną sytuację fiskalną Unii Europejskiej oraz dostępność funduszy polityki spójności w trwającym okresie programowania 2007-2013, podmioty zaangażowane w politykę regionalną mogą jeszcze teraz podjąć działania zwiększające inwestycje w zrównoważony wzrost, co pozwoli zwiększyć skuteczność wykorzystania funduszy [*Wkład polityki regionalnej w zrównoważony wzrost ... 2011*]. Jest to możliwe, gdyż z około 30% ogólnej kwo-

ty (344 mld euro) funduszy regionalnych przewidzianych na działania związane ze zrównoważonym rozwojem, do końca 2009 roku wykorzystano zaledwie 22% tej puli, stopień zaś wykorzystania dla całości funduszy regionalnych wynosił wówczas 27%. Zatem istniały i (według aktualnych informacji) istnieją niewykorzystane środki, które można przeznaczyć na ten cel (tab. 1). Znacznie poniżej średniej wynosił wskaźnik wykorzystania środków przydzielonych na energię elektryczną i zrównoważoną, jakość powietrza, odpady i ochronę przyrody. Było to spowodowane kilkoma przyczynami. Mianowicie na początku okresu programowania 2007-2013 zagadnienia zasobooszczędnego gospodarowania zasobami, efektywności energetycznej, energii odnawialnej i niskiej emisyjności nie były tak priorytetowe jak obecnie, więc intensywniej wykorzystywano środki unijne na inne cele. Ponadto kryzys finansowy, mniejsze środki w budżetach publicznych, utrudnienia administracyjne i niedostateczna wiedza techniczna w danych obszarach, relatywnie nowych dla organów zarządzających, również przyczyniły się do opóźnień w tym zakresie. Nie oznacza to jednak mniejszego zainteresowania tymi zagadnieniami. Potwierdzeniem tego jest

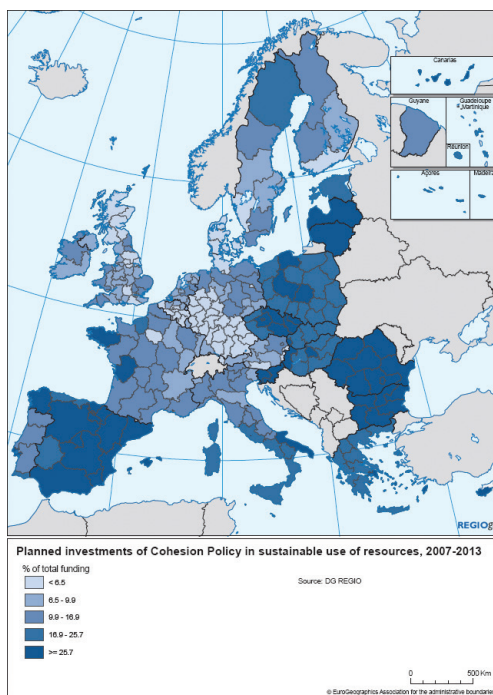
Tabela 1. Kwoty przydzielone w ramach polityki spójności 2007-2013 na projekty przyczyniające się do zrównoważonego wzrostu

Wyszczególnienie	Kwota na wszystkie programy operacyjne	Kwota przydzielona na wybrane działania do końca 2009 roku	Odsetek wykorzystanych środków
jednostka	mld euro (w zaokrągleniu)	mld euro (w zaokrągleniu)	%
Bezpośrednie	45,5	9,9	22
Zaopatrzenie w wodę	8,1	1,7	21
Ścieki	13,9	3,8	27
Odpady	7,0	1,1	16
Jakość powietrza	1,0	0,1	6
Ochrona przyrody	5,2	1,0	19
Dostosowania do zmian klimatu	7,8	1,8	23
Innowacje ekologiczne w MŚP	2,5	0,5	20
Pośrednie	59,5	13,4	23
Kolej	23,9	5,4	23
Komunikacja miejska	7,8	2,2	28
Inne rodzaje zrównoważonego transportu	4,6	1,0	22
Energia elektryczna	0,6	0,02	4
Zrównoważona energia	9,0	1,4	15
Rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich	13,6	3,4	25
Ogółem	105	23,3	22

Źródło: [Wkład polityki regionalnej w zrównoważony wzrost ... 2011, s. 3].



Wynik pod względem „zrównoważonego wykorzystania zasobów”
Względna pozycja poszczególnych państw członkowskich: im wyższy wynik, tym lepsza sytuacja



Rys. 1. Sytuacja państw członkowskich w zakresie „zrównoważonego wykorzystywania zasobów” i inwestycje planowane w tym zakresie w ramach polityki spójności w latach 2007-2013

Źródło: Komisja Europejska, DG REGIO, na podstawie danych Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej, http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pl.htm.

choćby analiza porównawcza „zrównoważonego wykorzystania zasobów” w poszczególnych krajach (górną mapę na rys. 1) oraz przewidywanych inwestycji w tym obszarze ze środków polityki spójności w obecnym okresie programowania (dolna mapa). Analizując obie mapy, można zauważyć, że z reguły w krajach o niższym stopniu „zrównoważonego wykorzystania zasobów” przewidywane nakłady na inwestycje z tym związane są dużo wyższe niż w krajach stosunkowo lepiej gospodarujących zasobami. Trend ten jest prawidłowy i świadczy o podjęciu wysiłków, które pozwolą zniwelować istniejące niedobory w obszarze efektywnego gospodarowania zasobami oraz zrealizować postawione wyzwania.

W ramach polityki regionalnej współfinansuje się inwestycje związane z ochroną środowiska w zakresie gospodarki wodnej i ściekowej, które ułatwiają regionom spełnienie rygorystycznych wymagań przewidzianych w dyrektywach UE. Inwestycje te nie tylko polepszają stan środowiska, lecz także zwiększają konkurencyjność regionów i tworzą trwałe miejsca pracy, oddziałując pozytywnie na rozwój.

Według Komisji Europejskiej, instytucje zarządzające wykorzystaniem funduszy w ramach polityki spójności już teraz powinny wykorzystać możliwości poprawy efektywności wykorzystania dostępnych zasobów, odpowiednio korygując dotychczasowe priorytety i ustanawiając/dołączając nowe. Takie dostosowanie mają ułatwić zalecenia zawarte we wspomnianym komunikacie KOM(2011) 17, który odgrywa rolę przewodnika w zakresie „najlepszego wyboru priorytetów inwestycyjnych i optymalnego zarządzania nimi w celu osiągnięcia wyników maksymalnie sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi. Zalecenia te opierają się na praktycznych rozwiązaniach zastosowanych już przez poszczególne miasta i regiony” [*Wkład polityki regionalnej w zrównoważony wzrost ... 2011*]. Zaproponowane rozwiązania ujęto w dwa filary (tab. 2).

Tabela 2. Propozycje zwiększenia wkładu polityki regionalnej w zrównoważony rozwój

I FILAR	II FILAR
większa skala inwestycji w zrównoważony rozwój	lepsza jakość inwestycji w zrównoważony rozwój

Źródło: opracowanie na podstawie [*Wkład polityki regionalnej w zrównoważony wzrost ... 2011*].

I filar wskazuje, że strategiczna rola powinna być przypisana inwestycjom w zrównoważony rozwój, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej. Z tego względu w jego ramach określono **trzy priorytety**, mające się przyczynić do osiągnięcia celów takiego rozwoju i strategii Europa 2020, mianowicie: **gospodarka niskoemisyjna, funkcje ekosystemu i bioróżnorodność oraz ekoinnovazione**.

Pierwszy priorytet – przekształcenie gospodarki na niskoemisyjną wymaga koncentracji na inwestycjach w efektywność energetyczną, budynki, odnawialne źródła energii oraz ekologiczny transport. Podkreśla się ogromną rolę regionów i miast

w przeprowadzeniu tych zmian – powinny one wykorzystywać nowe okazje do inwestycji energetycznych w budynki oraz przyspieszać inwestycje w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną zgodnie z lokalnym potencjałem energetycznym. W obu tych zakresach nastąpiła istotna zmiana podejścia i przepisów. Mianowicie wiadomo, że budynki, które zużywają 41% ogółu energii, są kluczowym obszarem dla inwestycji energooszczędnych. Jednakże dotychczas w ramach polityki regionalnej finansowano tylko inwestycje polepszające efektywność energetyczną budynków publicznych i komercyjnych. Teraz rozszerzono tę możliwość na budynki mieszkalne, jednocześnie pozwalając przeznaczyć na nie do 4% środków przydzielonych z EFRR na dane państwo [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych ... 2011]. Wykorzystanie tej możliwości i przeformułowanie bieżących programów oznaczałoby zmianę przydziału 8 mld euro, które można by przeznaczyć na inwestycje w tym zakresie. Zachętą do realizacji takich inwestycji jest rozszerzenie zestawu dostępnych narzędzi inżynierii finansowej na obszary efektywności energetycznej i energii odnawialnej w odniesieniu do budynków, w tym istniejących budynków mieszkalnych [Rozporządzenie (UE) nr 832/2010 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ... 2010].

Regiony i miasta powinny również przyspieszyć inwestycje w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną zgodnie z lokalnym potencjałem energetycznym. Ich dotychczasowe tempo jest zbyt wolne i stawia pod znakiem zapytania osiągnięcie wskaźnika udziału odnawialnych źródeł energii w łącznej ilości zużywanej energii do 2020 r., ujętego w tzw. pakiecie klimatyczno-energetycznym. Z tego względu konieczna jest zmiana postrzegania tego typu inwestycji przez instytucje zarządzające (jako czynnika rozwoju lokalnego, generującego miejsca pracy tam, gdzie są one realizowane) oraz odpowiednie działania w ramach polityki regionalnej skorelowane z polityką energetyczną, które pomogą zwiększyć udział energii odnawialnej w lokalnym ogrzewaniu, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, rozwinąć lokalne inteligentne sieci dystrybucji i TEN-E (Trans-European Energy Networks – transeuropejskie sieci energetyczne).

Ponadto w zakresie gospodarki niskoemisyjnej od instytucji zarządzających wymaga się, by dawały pierwszeństwo projektom korzystnie wpływającym za zasobooszczędność transportu [*Zrównoważona przyszłość transportu ... 2009*]; natomiast od regionów i miast – by w pełni wykorzystywały środki przydzielone z UE na wsparcie przejścia na bardziej efektywne, ekologiczne rodzaje transportu. Szczególnie podkreśla się konieczność przyspieszenia inwestycji związanych z kolejowymi korytarzami TEN-T (Trans-European Transport Networks – transeuropejskie sieci transportowe). Przewidziano na nie 19 mld euro, które nie są w pełni zagospodarowane m.in. ze względu na trudności w porozumieniu się regionów co do ich realizacji. Takie inwestycje również byłyby czynnikiem rozwoju regionów ujętych w planach korytarzy kolejowych.

Drugi priorytet – zachowanie funkcji ekosystemu i przywrócenie bioróżnorodności – jest związany z naciskiem na zachowanie i maksymalizację potencjału

środowiska naturalnego¹, stanowiącego podstawę naszej egzystencji biologicznej i ekonomicznej. Dbałość o trwałość ekosystemów powinna być traktowana jako źródło rozwoju społeczno-gospodarczego na wszystkich poziomach gospodarowania. Z tego względu instytucje zarządzające powinny inwestować w kapitał naturalny i pobudzać działania służące jego maksymalizacji, uwzględniając specyfikę danego regionu. Nie tylko polepszy to stan ekosystemów, lecz także poszerzy rynkowe spektrum usług, produktów i miejsc pracy w poszczególnych regionach.

Komisja Europejska zaleca również, by instytucje zarządzające wykorzystywały środki finansowe z pomocy regionalnej do zapobiegania zagrożeniom naturalnym, traktując to jako element ochrony zasobów naturalnych przed zmianami klimatu oraz efektywną inwestycję, której koszty są z reguły niższe od ewentualnych kosztów usuwania szkód/zniszczeń.

W celu zachowania funkcji ekosystemu instytucje zarządzające powinny również wspomagać rozwój „zielonej infrastruktury”, która jest podstawą zachowania równowagi w środowisku oraz prawidłowego rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Dzięki niej jest możliwe dostosowanie się do zmian klimatu oraz tworzenie i właściwe zarządzanie sieciami ekologicznymi. Wymaga to m.in. odpowiedniej oceny wszystkich projektów infrastrukturalnych pod kątem ich oddziaływania na obszary naturalne i użytkowanie gruntów oraz stosowania właściwych instrumentów.

Trzeci priorytet – tj. nacisk na ekoinnowacje oraz rozwój technologii informacyjnych – wymaga od instytucji zarządzających większego wspierania ekoinnowacji oraz klastrów w dziedzinie technologii ekologicznych. Zgodnie bowiem z wynikami badań finansowanymi przez Komisję Europejską², ekoinnowacje mogą się przyczynić do poprawy efektywności gospodarowania zasobami i tworzenia nowych miejsc pracy we wszystkich sektorach gospodarki³. Z tego też względu przypisuje się ogromne znaczenie rozwojowi klastrów w dziedzinie ochrony środowiska i energetyki, które przyspieszyłyby powstawanie innowacji w tym zakresie.

Środki z funduszy regionalnych powinny być również wykorzystywane na promowanie stosowania i rozwijania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz gospodarki ekologicznej. Dzięki nim jest możliwe lepsze skoordynowanie i wspieranie różnych inwestycji ekologicznych (np. w zakresie inteligentnego transportu i inteligentnych sieci energetycznych), które pozytywnie oddziałują na efektywność gospodarowania zasobami, emisyjność i efektywność energetyczną. Jednocześnie rozwiązania te rozwijają rynek ekoinnowacji.

¹ Priorytet ten wynika z międzynarodowego zobowiązania UE podjętego na dziesiątym posiedzeniu Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej w Nagoi (CBD COP10) w 2010 roku. UE zobowiązała się m.in. do rozpoczęcia prac nad procesem mobilizacji zasobów w celu realizacji strategicznego planu na rzecz bioróżnorodności na lata 2011-2020.

² Projekt ENV.G.1/ETU/2007/0041.

³ W latach 2004-2008 w „przemśle ekologicznym” liczba miejsc pracy wzrosła o 600 tys., tj. średnio o 8% rocznie.

Realizacja powyższych priorytetów jest ściśle związana z koniecznością inwestowania w kapitał ludzki oraz z wykształceniem odpowiednich umiejętności, kreatywności, przedsiębiorczości i innowacyjności pracowników, którzy będą w stanie realizować inicjatywy związane z efektywnym wykorzystywaniem zasobów.

Sprzężenie priorytetów unijnych z polityką regionalną wymaga szybkich działań i dostosowania we wszystkich wymienionych dziedzinach. W celu przyspieszenia odpowiednich zmian zachęca się instytucje zarządzające do wykorzystania wsparcia uzupełniającego oferowanego w ramach programu LIFE+, siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju oraz programu na rzecz konkurencyjności i innowacji.

II filar wskazuje na konieczność polepszenia jakości inwestycji w zrównoważony rozwój⁴. W jego ramach również określono **trzy priorytety**, mianowicie: **uwzględnianie zasad zrównoważonego rozwoju na wszystkich etapach projektu, kontrola inwestycji pod kątem odporności na skutki zmian klimatu i efektywności gospodarowania zasobami, lepsze zarządzanie**.

Realizacja pierwszego priorytetu wymaga, by kwestie zrównoważonego rozwoju stanowiły integralną część każdego planu, od jego opracowania po realizację i monitorowanie, ponieważ w praktyce nie jest to odpowiednio upowszechnione. Wydłużeniu powinna ulec również perspektywa czasowa przy porównywaniu kosztów w „cyklu życia” alternatywnych metod inwestowania, np. poprzez uwzględnianie w obliczeniach kwestii zachowania ekosystemów i bioróżnorodności [Europejski Trybunał Obrachunkowy ... 2009].

Ponadto regiony i miasta powinny w większym stopniu wykorzystywać ekologiczne zamówienia publiczne [*Europa efektywnie korzystająca z zasobów ... 2012*], które mogą zwiększyć konkurencyjność lokalnych dostawców towarów i usług. Unijne dyrektywy pozwalają bowiem władzom publicznym uwzględniać kwestie społeczne, klimatyczne i środowiskowe w procedurach zamówień. Dlatego tak ważne jest, by wykorzystać fundusze na politykę regionalną w celu odpowiedniego przygotowania urzędników odpowiadających za zamówienia publiczne.

Dodatkowo w celu polepszenia uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju Eurostat opracował zestaw wskaźników do jego pomiaru (a nowe zaproponowane przez Komisję są w opracowaniu), które powinny pomóc w określaniu stopnia ich realizacji w regionach. Element pomocy technicznej przewidziany w funduszach na politykę regionalną z powodzeniem może wspierać rozwój narzędzi oceny i monitorowania działań oraz realizacji inwestycji ograniczających emisyjność gospodarki i polepszających gospodarowanie zasobami.

Realizacja drugiego priorytetu wymaga od instytucji zarządzających:

- Kontrolowania programów operacyjnych i projektów pod kątem oddziaływania na środowisko i odporności na zmiany klimatu. Jest to ważny element zdolno-

⁴ Według Komisji upowszechnienie zasad zrównoważonego rozwoju pozwoli lepiej wykorzystać fundusze regionalne bez potrzeby stosowania innych środków czy instrumentów zaradczych.

ści przystosowawczych regionu, na który zwrócono uwagę w Białej księdze w sprawie adaptacji do zmian klimatu [Rezolucja Parlamentu Europejskiego... 2011]. Zachęcano tam państwa członkowskie i regiony do wykorzystywania funduszy polityki regionalnej na opracowanie i realizację regionalnych strategii adaptacyjnych.

- Wybierania najbardziej zasobooszczędnych opcji przy inwestowaniu w infrastrukturę ochrony środowiska określonych przepisami unijnymi [Ramowa dyrektywa wodna ... 2000; Ramowa dyrektywa w sprawie odpadów ... 2008], dotyczącymi postępowania z odpadami i sposobów użycia wody.

Nazwa trzeciego priorytetu – lepsze zarządzanie – wskazuje, że w ramach polityki regionalnej należy bardziej wiązać cele zrównoważonego rozwoju z konkretnymi miejscami oraz lepiej promować wielopoziomowe zarządzanie i partnerstwo publiczno-prywatne w ramach zintegrowanych strategii. Z tego względu:

- Administracja publiczna i decydenci w poszczególnych krajach powinni uwzględniać cele zrównoważonego rozwoju w ogólnych ramach tworzenia polityki. Wymaga to przeprowadzenia określonych zmian o charakterze regulacyjnym i administracyjnym, które zapewnią stabilne warunki i odpowiednie zachęty do działania.
- Instytucje zarządzające powinny poszerzyć partnerstwa i zwiększyć strategiczny charakter treści poruszanych przez komitety monitorowania programów. Większe zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych oraz społeczeństwa obywatelskiego w realizację wspólnej wizji jest niezbędne do osiągnięcia zrównoważenia. Postępy w osiągnięciu celów strategii i programów powinny być monitorowane pod kątem zrównoważonego rozwoju.
- Należy szerzej stosować dźwignię finansową przy wykorzystywaniu środków finansowych z UE oraz szukać innowacyjnych sposobów i instrumentów finansowania inwestycji (np. wykorzystywać mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka, w większym stopniu wykorzystywać w polityce regionalnej inicjatywy JEREMIE i JESSICA).
- W pełni korzystać ze środków przewidzianych na finansowanie działań transgranicznych, zwłaszcza w obszarze ochrony środowiska, bioróżnorodności i gospodarowania zasobami.
- Właściwie na podstawie przedstawionych zaleceń można powiedzieć, że polityka regionalna jest ważnym elementem – zarówno narzędziem, jak i determinantą – osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w zakresie klimatu i energii oraz inicjatywy przewodniej „Europa efektywniej korzystająca z zasobów”. Zwiększenie skuteczności polityki regionalnej w tym zakresie wymaga m.in. skoncentrowania środków na odpowiednich celach, przeprowadzenia określonych reform w państwach członkowskich, lepszego monitoringu i zwiększonego nacisku na wyniki.

3. Działania wzmacniające rolę polityki regionalnej

Ze względu na związek polityki spójności ze strategią „Europa 2020” i jej inicjatywami przewodnimi Komisja Europejska uznała, że powinna ona pozostać zasadniczym elementem kolejnego pakietu finansowego i pokreśliła jej rolę w ich realizacji. Jednakże przeprowadzona przez Komisję ocena wykazała, oprócz pozytywów, również negatywne skutki w postaci rozproszenia i braku określenia priorytetów. W czasie, gdy środki publiczne są ograniczone, a inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy bardzo pożądane, Komisja zaproponowała zmiany w polityce spójności. Zmiany te dotyczą zarówno celów, instrumentów, geograficznego zakresu wsparcia, nowego limitu alokacji dla państw członkowskich, jak i mechanizmów warunkowości i skuteczności (zwiększających efektywność inwestycji europejskich). Zarys zaproponowanych zmian przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Główne zmiany w obrębie polityki spójności zaproponowane przez Komisję Europejską na lata 2014-2020 w stosunku do obecnego okresu programowania

Wyszczególnienie	Okres programowania 2007-2013	Okres programowania 2014-2020
Budżet (mld euro)	347,41	376,0
Cele	Konwergencja Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie Europejska Współpraca Terytorialna	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia Europejska Współpraca Terytorialna
Instrumenty finansowe	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Europejski Fundusz Społeczny Fundusz Spójności	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Europejski Fundusz Społeczny Fundusz Spójności Instrument „Łącząc Europę” Objęcie wspólnymi ramami strategicznymi Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa
Limit alokacji dla kraju	4% PKB	2,5% PKB

Źródło: [Słupińska 2011, s. 98].

Jednym z ważniejszych narzędzi polityki spójności, sprzyjającym efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów, jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Na lata 2014-2020 dla tego funduszu przewidziana maksymalna kwota to 183,3 mld euro [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych ... 2011]. Zmiany w zakresie tego funduszu są konsekwencją wyodrębnienia kilku kategorii regionów. W ramach tego mechanizmu przewidziano,

że regiony lepiej rozwinięte i regiony w okresie przejściowym będą zobowiązane do przeznaczenia co najmniej 80% środków na efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, badania, innowacje oraz wsparcie MŚP, z tego 20% na efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii. Natomiast regiony słabiej rozwinięte będą zobowiązane do skoncentrowania środków na powyższe cele w proporcji – odpowiednio – 50 i 6%.

Przewiduje się również położenie większego nacisku na zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Ma to być osiągnięte dzięki przeznaczeniu 5% środków z EFRR na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, utworzenie platformy na rzecz rozwoju obszarów miejskich w celu wspierania rozwijania potencjału i wymiany doświadczeń oraz przyjęcie wykazu miast, w których będą realizowane zintegrowane działania na rzecz takiego rozwoju.

Przewidywane zmiany powinny się przyczynić do większego ukierunkowania na rezultaty finansowania dzięki określeniu wspólnych wskaźników odnoszących się do fizycznych produktów/usług⁵, jak też rezultatów odnoszących się do ostatecznego celu finansowania⁶.

4. Podsumowanie

W kontekście powyższych wywodów można powiedzieć, że rośnie znaczenie regionów i polityki regionalnej w realizacji wyzwań europejskich, w tym w zakresie efektywniejszego wykorzystania zasobów i dążenia do zrównoważonego rozwoju. W ramach polityki regionalnej będzie można wyposażyć regiony w pewne kompetencje dotyczące programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli efektów realizacji programów operacyjnych, co wiąże się ze wzrostem odpowiedzialności regionalnych administracji za zapewnienie odpowiednich warunków do otrzymania wsparcia. To z kolei wymaga szybkich działań i odpowiednich zmian w wielu różnorodnych dziedzinach wymienionych w zaleceniach unijnych, przygotowania urzędników odpowiadających za zamówienia publiczne, właściwego przeprowadzania oceny projektów, tak by można określić stopień ich realizacji w regionach i innych.

Przewidywane zmiany, mimo że wzbudzają pewien niepokój państw członkowskich, stwarzają zarówno nowe możliwości, jak i wyzwania. I tak należałoby je traktować, by faktycznie zrealizować wyzwania unijne.

⁵ Stosuje się wspólne wskaźniki określone w załączniku do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych. Wartości bazowe wskaźników ustala się na zero, a cele łączne wyznacza się na 2022 rok.

⁶ Wartości bazowe wskaźników rezultatu specyficznych dla programu określa się z wykorzystaniem najnowszych dostępnych danych, a cele wyznacza na 2022 r., przy czym mogą one być ujęte ilościowo lub jakościowo.

Literatura

- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020*, Opinia Komitetu Regionów Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 11.01.2012 (2012/C 9/08).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 3/2009. <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/BrowsePublications.aspx?k=&ty=Special%20Report&y=2009&top=>.
- Komisja Europejska, DG REGIO, na podstawie danych Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej, http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pl.htm.
- Projekt ENV.G.1/ETU/2007/0041, http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/part2_report_comp.pdf.
- Przegląd budżetu UE*, KOM(2010) 700 wersja ostateczna.
- Ramowa dyrektywa w sprawie odpadów 2008/98/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:pl:PDF>.
- Ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE, <http://www.kzgw.gov.pl/Ramowa-Dyrektywa-Wodna-Plany-gospodarowania-wodami.html>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 6.05.2010 r. w sprawie białej księgi Komisji zatytułowanej „Adaptacja do zmian klimatu europejskie ramy działania”, Dz.Urz. UE 15.03.2011 (2011/C 81/21).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614, wersja ostateczna,
- Rozporządzenie (UE) nr 832/2010 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia 1080.2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Bruksela 17.09.2010.
- Stupińska M., *Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014-2020*, [w:] *Polityka spójności w okresie 2014-2020 a rozwój regionów Europy*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Prace Naukowe UE nr 227, UE, Wrocław 2011.
- Wkład polityki regionalnej w zrównoważony wzrost w ramach strategii „Europa 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 17 wersja ostateczna, Bruksela 26.01.2011.
- Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, KOM(2010) 642 wersja ostateczna, Bruksela 9.11.2010.
- Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*, KOM(2009) 279 wersja ostateczna, Bruksela 17.06.2009.

REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE CHALLENGE OF EFFECTIVE USE OF RESOURCES

Summary: In the implementation of the strategy “Europe 2020” and its flagship initiatives, from which “Resource efficient Europe” and “Innovation Union” are important for the environment, a crucial role is attributed to regional policy. It can be said that regional policy is both a tool and a determinant of these strategies. In order to increase its efficiency and to direct it properly its necessary to carry out appropriate changes. The article presents the recommendations relating to the EU regional policy to improve it in the context of efficiency, both in the present and the future programming period.

Keywords: region, cohesion policy, resource-efficient and low-carbon economy.