

# Finansowanie ochrony środowiska w Polsce

Luty 2003

**Elżbieta Berkowska, Mirosław Gwiazdowicz, Mirosław  
Sobolewski**

## Raport

**Nr 211**

Opracowanie to omawia problemy finansowania ochrony środowiska w Polsce. Szczególną uwagę poświęca kwestii nakładów inwestycyjnych ponoszonych w ostatnich latach oraz spodziewanych w najbliższej przyszłości. Charakteryzuje jednocześnie główne kierunki finansowania przedsięwzięć ochronnych oraz potrzeby inwestycyjne wynikające z wdrażania prawa wspólnotowego. Zawiera też omówienie źródeł pochodzenia środków finansowych, w tym przede wszystkim funduszy celowych powołanych do wspierania inwestycji proekologicznych.

## Spis treści

1. Wprowadzenie	1
2. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w Polsce	3
2.1. Główne kierunki finansowania	4
2.2. Potrzeby inwestycyjne w ochronie środowiska wynikające z wdrażania prawa wspólnotowego	7
3. Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce	9
3.1. Fundusze ochrony środowiska	10
3.2. Środki budżetowe	24
3.3. Ekofundusz	25
3.4. Pomoc zagraniczna	27
4. Podsumowanie	29

## 1. Wprowadzenie

Od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej u progu lat dziewięćdziesiątych trwa realizacja nowej polityki ochrony środowiska. W okresie tym skupiono się na likwidacji zaległości i głównych zagrożeń dla środowiska stanowiących spuściznę po poprzednim systemie społeczno-gospodarczym. Ponadto konieczne stało się wypracowanie instrumentów służących rozwiązywaniu nowych problemów środowiskowych charakterystycznych dla społeczeństwa konsumpcyjnego (takich jak np. szybki przyrost masy odpadów opakowaniowych i produktów jednorazowych). Od połowy lat dziewięćdziesiątych ważnym czynnikiem kształtującym wybór celów polityki ekologicznej i dobór środków służących ich realizacji stały się przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

Konieczność ograniczenia emisji zanieczyszczeń do środowiska, likwidacji zagrożeń dla zdrowia ludności oraz stworzenia obecnym i przyszłym pokoleniom możliwości życia w czystym otoczeniu i korzystania z zasobów naturalnych legła u podstaw przyjętej w 1991 r. *Polityki Ekologicznej Państwa*. Określona nią koncepcja ekorozwoju (trwałego, zrównoważonego rozwoju) została uznana za jedną z podstawowych zasad polityki społeczno-ekonomicznej Polski. Jej potwierdzeniem było uchwalenie przez Sejm w 2001 r. *II Polityki Ekologicznej Państwa*. Zgodnie z powyższymi strategicznymi założeniami przystąpiono do realizacji celów (priorytetów) krótkookresowych skupiających się na usuwaniu bezpośrednich zagrożeń dla zdrowia ludności oraz na działaniach służących zachowaniu najcenniejszych walorów przyrodniczych kraju. Równolegle postępuje realizacja priorytetów średniookresowych obejmujących różnorodne działania, których celem jest ograniczenie presji na środowisko i powstrzymanie jego degradacji oraz zbliżenie Polski do wymagań Unii Europejskiej.

Mimo, że wiele problemów ekologicznych nie zostało do tej pory rozwiązanych, dane statystyczne dowodzą, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat stan środowiska w naszym kraju uległ zauważalnej poprawie. W latach 1990-2000 roczna emisja pyłów spadła o 75%,<sup>1</sup> emisja dwutlenku siarki o ponad połowę, zaś emisja tlenków azotu o 45%. W ubiegłej dekadzie udało się zmniejszyć ilość odprowadzanych ścieków i składowanych odpadów. Ilość nieoczyszczonych ścieków odprowadzonych do wód spadła z 1,34 mld

<sup>1</sup> Metodologia szacowania emisji pyłów w 1990 i w 2000 różni się, dane nie są więc w pełni porównywalne.

m<sup>3</sup> w 1990 r. do 0,24 mld m<sup>3</sup> w 2001 r. (tj. o 80%), a ilość odpadów przemysłowych wytworzonych o 15%.<sup>2</sup> Przytoczone wskaźniki świadczą o skuteczności polityki ekologicznej. Uzyskana poprawa wynika jednak przede wszystkim z faktu, że nowym rozwiązaniom organizacyjnym i instytucjonalnym (zwiększającym możliwości nadzoru nad podmiotami użytkującymi środowisko) towarzyszył duży wysiłek inwestycyjny. Od początku transformacji na ochronę środowiska przeznaczano znaczne nakłady inwestycyjne. Jednym z podstawowych czynników, który to umożliwił był rozwój systemu instytucji wspierających finansowanie ochrony środowiska, w tym przede wszystkim funduszy ekologicznych zasilanych opłatami za gospodarcze użytkowanie środowiska. Zgromadzone w ten sposób środki fundusze te kierują w postaci dotacji i pożyczek na działania proekologiczne.

Po okresie szybkiego wzrostu inwestycji na ochronę środowiska, pod koniec lat dziewięćdziesiątych doszło do znacznego ograniczenia wydatków na cele ekologiczne. Spadek inwestycji, który przeżywa Polska w ostatnich latach dotknął również ochrony środowiska. Tymczasem potrzeby inwestycyjne wciąż są bardzo wysokie, zwłaszcza gdy się uwzględni konieczność osiągnięcia unijnych standardów w takich dziedzinach jak ochrony wód, jakość powietrza i gospodarka odpadami. Aby więc polski system finansowania środowiska mógł efektywnie spełniać swoje zadania wymaga racjonalizacji. Zmiany w funkcjonowaniu funduszy wymusi też osiągnięcie członkostwa w Unii Europejskiej i przyjęcie europejskich norm dotyczących pomocy publicznej.

Warto zwrócić uwagę, że oprócz nakładów inwestycyjnych, czyli takich, które przyczyniają się do stworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia istniejących obiektów majątku trwałego, podmioty gospodarcze i administracja publiczna ponoszą również znaczące koszty bieżące związane z ochroną środowiska. Są to np. koszty eksploatacji urządzeń ochronnych, koszty funkcjonowania służb ochrony środowiska, opłaty za emisję, wydatki na usługi komunalne związane z ochroną środowiska. Wydatki te są często trudne do precyzyjnego określenia. Zgodnie z szacunkami publikowanymi przez GUS, w strukturze kosztów bieżących przeważają wydatki sektora gospodarczego, związane z takimi przedsięwzięciami jak np. zapewnienie działania urządzeń do ograniczania emisji pyłów i gazów, opłaty za emisję do atmosfery, funkcjonowanie urządzeń ochrony wód. Łączne koszty bieżące ochrony środowiska ponoszone przez podmioty gospodarcze sięgają rocznie ponad 10 mld zł. Podobne wydatki związane z ochroną środowiska ponoszą również gospodarstwa domowe (według szacunków, na usługi oraz zakup urządzeń i produktów służących ochronie środowiska w 2001 r. przeznaczyły one łącznie ok. 17 mld zł).

Opracowanie to koncentruje się jednak przede wszystkim na omówieniu nakładów inwestycyjnych, które - w kontekście polityki ochrony środowiska oraz czekającego Polskę wysiłku inwestycyjnego związanego z dostosowaniem do wymogów *acquis* - stały się obecnie jedną z kluczowych kwestii. Charakteryzuje też w skrócie główne kierunki finansowania przedsięwzięć ochronnych oraz potrzeby inwestycyjne wynikające z wdrażania prawa wspólnotowego. Omawia ponadto źródła pochodzenia środków finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania funduszy celowych wspierających inwestycje proekologiczne.

## 2. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w Polsce

<sup>2</sup> Wszystkie dane statystyczne za: *Ochrona środowiska 2002*, GUS.

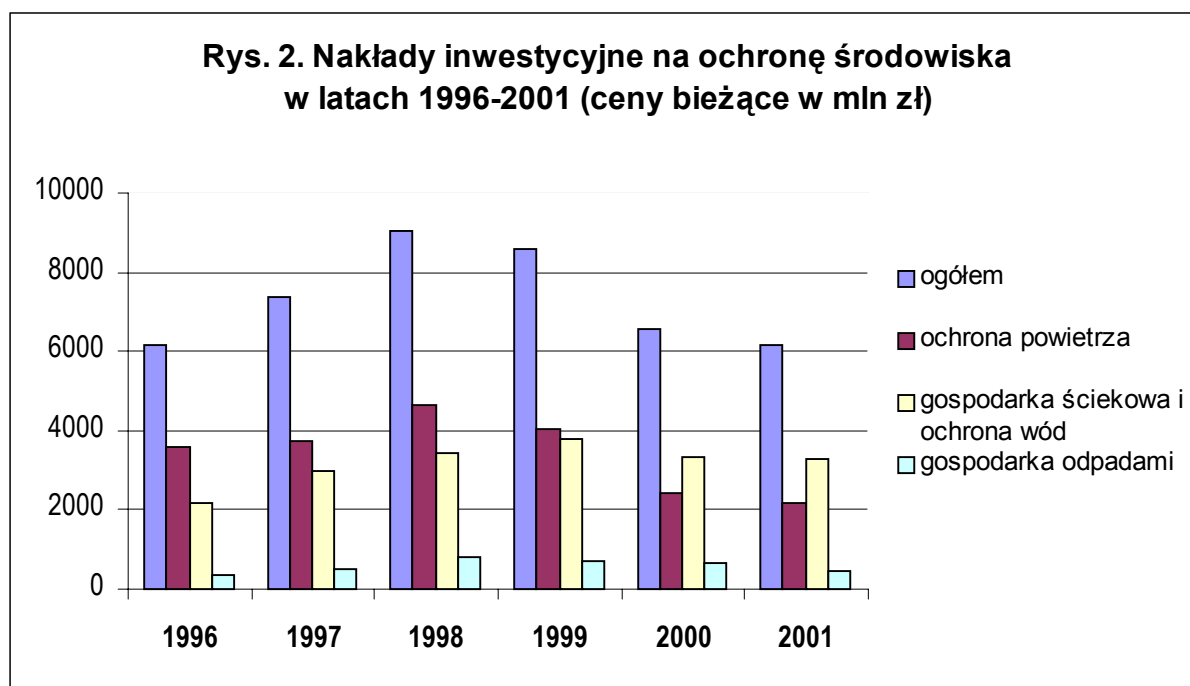
Lata dziewięćdziesiąte w Polsce to okres dość intensywnego inwestowania w ochronę środowiska. Jednakże pomimo uzyskania znacznej redukcji emisji zanieczyszczeń i niejednokrotnie wyraźnej poprawy stanu środowiska wciąż mamy do czynienia z poważnymi zaniedbaniami w tej dziedzinie. Ich przewyciężenie i osiągnięcie wysokich standardów ochrony środowiska wymaga ogromnych nakładów inwestycyjnych. Członkostwo w UE ma szansę przyspieszyć ten proces, zarazem też stwarza możliwość finansowego wsparcia tego procesu. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że potrzebne w najbliższych latach nakłady znacznie przewyższają łączne kwoty wydatkowane dotychczas. Biorąc pod uwagę szacunkową wielkość nakładów niezbędnych do wdrożenia w ochronie środowiska standardów unijnych przez najbliższe dziesięć lat powinno się wydawać rocznie ok. 12 mld zł. Utrzymanie takiego poziomu finansowania będzie wymagać wielkiego wysiłku inwestorów, zarówno tych ze sfery prywatnej jak i publicznej. Warto przypomnieć, że w najlepszym roku inwestowania w ochronę środowiska (tj. 1998 r.) nakłady na ten cel szacowane były przez GUS na nieco ponad 9 mld zł (osiągając ok. 1,6% PKB - poziom porównywalny ze wskaźnikami osiąganymi przez kraje wysokorozwinięte). Od tego czasu nakłady na inwestycje proekologiczne spadają. W 2001 r. wyniosły jedynie 6,2 mld. Wprowadzenie nie ma jeszcze zbiorczych danych za 2002 r., ale na podstawie dostępnych wskaźników charakteryzujących stan gospodarki sądzić można, że sytuacja w tym zakresie nie uległa w ubiegłym roku istotnej poprawie. Sprostanie założonym celom nie będzie więc możliwe bez nadzwyczajnej mobilizacji środków krajowych oraz dobrego przygotowania się do absorpcji funduszy unijnych.

Jakkolwiek niepokojąca byłaby wielkość potrzebnych kwot to trzeba też pamiętać, że wydatki na ochronę środowiska mają charakter inwestycji, które prędzej czy później przyniosą konkretne korzyści, nie tylko gospodarcze. Znaczna część ponoszonych kosztów to koszty modernizacji i unowocześnienia procesów produkcyjnych, bez poniesienia których gospodarka nie będzie konkurencyjna. Na inwestycjach w ochronę środowiska skorzystają krajowi producenci instalacji i urządzeń ograniczających zanieczyszczenia. Ma też szansę rozwinąć się rynek doradztwa ekologicznego, instytucji leasingowych oraz sektor usług budowlanych. Przede wszystkim jednak nie można zapominać o różnorodnych korzyściach społecznych wynikające z poprawy stanu środowiska, w tym czystszej wody i powietrza. Zgodnie z przeprowadzoną w 2001 r. na zlecenie Komisji Europejskiej analizą, korzyści z wdrażania unijnych standardów ochrony środowiska uzyskane w Polsce do roku 2020 powinny wynieść co najmniej 40 mld euro.<sup>3</sup>

Ponoszone w ostatnich latach nakłady koncentrowały się na trzech głównych kierunkach finansowania: inwestycjach w ochronę powietrza, w gospodarkę ściekową i ochronę wód oraz gospodarkę odpadami (rys. 2; tabela 2.1). Przez szereg lat w strukturze wydatków dominowały nakłady na ochronę powietrza, co zapewne wynikało z priorytetowego podejścia, jakim cieszyło się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych zwalczanie zanieczyszczeń powietrza pochodzących z przemysłu i energetyki. Zapewne też na zwiększone inwestowanie w tej dziedzinie pewien wpływ miały zobowiązania międzynarodowe dotyczące ograniczenia przenoszenia ponadgranicznych zanieczyszczeń. Od 2000 r. wzrasta w łącznych wydatkach udział nakładów na gospodarkę ściekową, głównie na kanalizację oraz budowę i modernizację komunalnych oczyszczalni ścieków. Najmniejszą dynamiką cechują się od lat wydatki na gospodarkę odpadami, z reguły nieprzekraczające 10% łącznych nakładów na

<sup>3</sup> ECOTEC Research&Consulting Ltd, *The benefits of compliance with the environmental acquis for the candidate countries*, ([www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit.htm)).

ochronę środowiska. Biorąc pod uwagę istniejące zaniedbania w gospodarce odpadami nie ulega wątpliwości, że dziedzina ta wymaga znaczącego zwiększenia nakładów.



## 2. 1. Główne kierunki finansowania

### *Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu*

Inwestycje dotyczące ochrony powietrza to przede wszystkim budowa lub modernizacja instalacji i urządzeń odpylających bądź redukujących zanieczyszczenia gazowe, to także zakup aparatury kontrolno-pomiarowej oraz nowe technologie spalania paliw, modernizacje kotłowni w celu ograniczenia zanieczyszczeń powstających w procesie spalania. Zalicza się tutaj również inwestycje w odnawialne źródła energii, np. elektrownie wiatrowe, elektrownie wodne czy wykorzystanie wód geotermalnych.

Podobnie jak łączna suma nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska, również łączna wartość nakładów na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu uległa w ostatnich kilku latach obniżeniu (z 4,6 mld zł w 1998 do 2,1 mld zł w 2001 r.). Zmniejszył się też ich udział w ogólnej kwocie wydatków z 58% w 1996 r. do 35% w 2001 r. Z analizy struktury wydatków w tym dziale wynika jednak, że coraz większą rolę zaczynają odgrywać inwestycje mające na celu zapobieganie zanieczyszczeniom, przy jednocześnie zmniejszającym się udziale inwestycji tzw. końca rury, czyli redukujących wytworzone już zanieczyszczenia. Udział tych pierwszych – do których zgodnie z klasyfikacją GUS zaliczyć można inwestycje w nowe techniki i technologie spalania paliw oraz modernizację kotłowni i ciepłowni – wzrósł z 23% w 1996 r. do 50% w 2001 r.

### *Gospodarka ściekowa i ochrona wód*

Inwestycje związane z gospodarką ściekową i ochroną wód obejmują głównie budowę i modernizację oczyszczalni ścieków komunalnych i przemysłowych, w tym

instalowanie urządzeń do unieszkodliwiania i oczyszczania ścieków przy zastosowaniu technologii oczyszczania mechanicznego, chemicznego, biologicznego i o podwyższonym usuwaniu biogenów. Zalicza się również oczyszczalnie przyzgodowe, a także budowę kanalizacji sanitarnej odprowadzającej ścieki oraz wody opadowe.

Od trzech lat nakłady inwestycyjne w tej dziedzinie dominują wśród innych kierunków inwestowania w ochronie środowiska (w 2001 r. wyniosły 3,3 mld zł, co stanowiło ponad połowę wszystkich inwestycji proekologicznych). Najwięcej środków przeznacza się na budowę sieci kanalizacyjnej (ok. 54% środków ogółem) oraz na oczyszczalnie ścieków, w tym przede wszystkim na oczyszczalnie ścieków komunalnych (niespełna 40% wszystkich środków). Wysoki udział obu tych kategorii inwestycji utrzymuje się od kilku lat. W efekcie co roku powstaje kilkaset oczyszczalni ścieków (np. w 1998 r. – 419, w 2001 r. – 262), nie licząc małych oczyszczalni przyzgodowych, których powstaje rocznie znacznie więcej (w 1998 r. – 1284, w 2001 r. – 639). Z roku na rok zwiększa się również obszar objęty siecią kanalizacyjną: od 1996 r. przybyło w kraju ponad 22 tys. km sieci, z czego prawie 5 tys. km wybudowano w 1998 r. Pomimo zainwestowanych dotychczas środków dziedzina ta wciąż uznawana jest za jedną z najbardziej zaniedbanych, wymaga więc dalszych ogromnych nakładów. Wprawdzie według danych statystycznych na koniec 2001 r. 90% produkowanych ścieków było oczyszczanych, niemniej jedna trzecia z nich to ścieki oczyszczone jedynie mechanicznie. Prawie 20% ludności miast i 87% ludności mieszkającej na wsi nie korzystało z oczyszczalni ścieków (na marginesie warto zauważyć, że 30% łącznej ilości ścieków nieoczyszczanych w Polsce stanowią ścieki komunalne powstające w mieście stołecznym). Znaczna część nakładów przewidzianych do poniesienia w najbliższych kilkunastu latach ma być przeznaczona właśnie na gospodarkę ściekową.

### *Gospodarka odpadami*

Trzecia z głównych dziedzin finansowania obejmuje inwestycje związane z gospodarką odpadami, ochroną gleb i wód podziemnych. Są to z reguły działania w zakresie zbierania, transportu i gospodarczego wykorzystania odpadów, unieszkodliwiania odpadów, w tym także przedsięwzięcia jak budowa i urządzenie składowisk, ich rekultywacja. Należy do nich również modyfikacja procesów technologicznych oraz stosowanie technologii mało lub bezodpadowych.

W Polsce co roku wytwarzanych jest prawie 136 mln ton odpadów, w tym 124 mln ton odpadów przemysłowych i 11,5 mln ton odpadów komunalnych. O ile ilość odpadów przemysłowych sukcesywnie maleje (w 1990 r. – 144 mln ton), a jednocześnie wzrasta wśród nich udział odpadów gospodarczo wykorzystywanych, o tyle w kwestii odpadów komunalnych nie widać istotnej poprawy. Szacuje się, że w sektorze komunalnym masa powstających odpadów będzie wzrastać (osiągając w 2006 r. 16,1 mln ton).<sup>4</sup> W efekcie porządkowania gospodarki ściekowej nasilać się będzie problem zagospodarowania osadów ściekowych, których ilość do 2006 wzrośnie prawie dwukrotnie (do 700 tys. ton). O skali zaniedbań świadczy dotychczasowy poziom odzysku odpadów komunalnych: w 2001 r. jedynie 1,3% łącznej masy odpadów stanowiły odpady zebrane w wyniku selektywnej zbiórki (makulatura, szkło, tworzywa sztuczne, metale), jednocześnie tylko 2,8% tej masy trafiło do kompostowania.

Choć łączne nakłady na gospodarkę odpadami relatywnie nigdy nie należały do wysokich, to podobnie jak w innych dziedzinach po 1998 r. również zaczęły spadać.

<sup>4</sup> Krajowy plan gospodarki odpadami, październik 2002.

W porównaniu z rokiem najwyższych wydatków (1998 r.) suma kwot zainwestowanych w tę dziedzinę w roku 2001 była niższa o blisko 45%. W tym czasie jednak problem właściwego zagospodarowania odpadów nie stracił na znaczeniu, nie zmniejszyła się też skala uciążliwości powodowanych przez odpady. Próby kompleksowego rozwiązania kwestii odpadów podjęte zostały właściwie dopiero niedawno, wraz z przyjęciem pod koniec ubiegłej dekady szeregu uregulowań prawnych określających zasady gospodarki odpadami i odpowiedzialności za wytwarzanie odpadów. Pierwszy „Krajowy plan gospodarki odpadami” przyjęty został przez rząd zaledwie pod koniec października 2002 roku. Można więc oczekiwać, że zasadniczy wzrost nakładów na tę dziedzinę nastąpi dopiero w najbliższych latach. Zgodnie z krajowym planem, nakłady na przedsięwzięcia inwestycyjne w latach 2003-2014 oceniane są na 11,8 mld zł, co oznacza, że już od bieżącego roku roczne wydatki na inwestycje w tej dziedzinie powinny sięgać prawie miliard złotych.

### *Inne kierunki finansowania*

Oprócz wspomnianych trzech głównych kierunków finansowania warto odnotować, iż pewna część nakładów ponoszonych na ochronę środowiska zasila również na inne rodzaje inwestycji. Publikowana co roku klasyfikacja GUS obejmuje tutaj m.in. inwestycje na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu, zmniejszenia hałasu i wibracji, czy inwestycje związane z oszczędzaniem energii, np. wymianą oświetlenia na energooszczędne i docieplaniem budynków. Na tle całości nakładów na ochronę środowiska poziom ich finansowania jest jednak stosunkowo niewysoki i waha się wokół 5 procent.

Tabela 2.1. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w latach 1990-2001 w mln zł (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1990	1995	1996 <sup>a)</sup>	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ogółem</b>	<b>415,2</b>	<b>3170,9</b>	<b>6137,9</b>	<b>7354,2</b>	<b>9018,7</b>	<b>8584,9</b>	<b>6570,3</b>	<b>6168,9</b>
w tym:								
Ochrona powietrza i klimatu	126,8	1692,9	3591,9	3746,9	4643,6	4042,2	2417,8	2157,3
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	200,6	1160,5	2160,5	2982,5	3425,8	3765,2	3341,2	3277,3
Gospodarka odpadami, ochrona gleb i wód podziemnych	86,4	300,6	362,7	510,5	824,3	703,5	650,6	463,9
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	0,9	6,8	8,5	2,6	8,2	6,8	4,0	6,7
Zmniejszenie hałasu i wibracji	0,5	9,7	14,1	20,7	36,6	16,2	47,3	31,5
Ochrona przed promieniowaniem jonizującym			0,2	0,3	0,6	0,8	0,3	0,1

<sup>a)</sup> Z uwagi na zmienioną od 1996 r. klasyfikację kierunków inwestowania dane nieporównywalne z latami poprzednimi; Źródło: Ochrona środowiska 2001,2002, GUS, Warszawa 2001 i 2002.

## **2.2. Potrzeby inwestycyjne w ochronie środowiska wynikające z wdrażania prawa wspólnotowego**

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i związana z tym konieczność dostosowania do wymagań wspólnotowego prawa w dziedzinie ochrony środowiska będzie wymagać poniesienia wyjątkowo wysokich nakładów inwestycyjnych. Koszty dostosowania stały się więc jedną z kluczowych kwestii w procesie negocjacyjnym. W

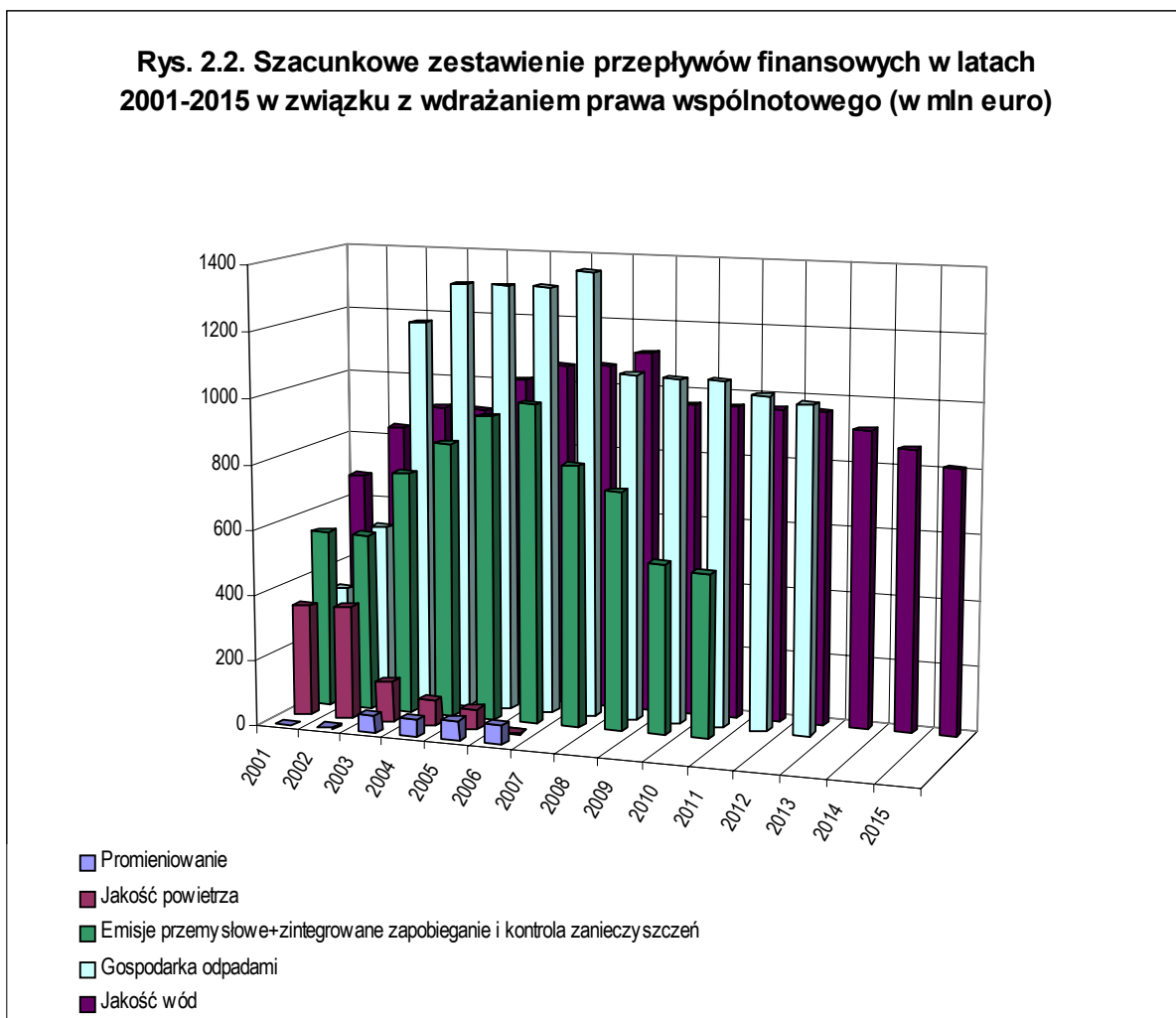
efekcie Polska uzyskała aż 10 okresów przejściowych, najwięcej w tym rozdziale negocjacji spośród wszystkich państw kandydujących. Okresy te pozwolą na czasowe odstępstwa od stosowania określonych przepisów prawa wspólnotowego, tym samym powinny pozwolić na rozłożenie w czasie obciążeń inwestycyjnych bez pogarszania pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw oraz bez nadwerężania finansów samorządowych. Wynegocjowane okresy przejściowe dotyczą:

- dyrektywy 99/32/WE w sprawie redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych; uzyskano 4-letni okres przejściowy trwający do 31 grudnia 2006 r.
- dyrektywy 94/63/WE w sprawie kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstałych wskutek magazynowania benzyn i jej dystrybucji z terminali do stacji obsługi; uzyskano okresy przejściowe trwające od 2 do 3 lat (odpowiednio do 31 grudnia 2004 r. i 31 grudnia 2005 r.) na spełnienie wymagań odnoszących się do istniejących instalacji służących magazynowaniu benzyn, instalacji do załadunku i rozładunku cystern na terminalach, cystern do przewozu benzyn oraz instalacji do załadowywania zbiorników stacji paliw;
- dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych; uzyskano 5-letni okres przejściowy (do 31 grudnia 2007 r.) na spełnienie wymagań w zakresie poziomu odzysku i recyklingu materiałów z odpadów opakowaniowych;
- dyrektywy 99/31/WE w sprawie składowisk odpadów; uzyskano 3-letni okres przejściowy trwający do 1 lipca 2012 r.;
- rozporządzenia 259/93/EWG w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar; uzyskano 5-letni okres przejściowy (do 31 grudnia 2007 r.) na spełnienie wymagań w zakresie odpadów tworzyw sztucznych oraz grupy odpadów z tzw. listy żółtej;
- dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych; uzyskano okresy przejściowe trwające od 6 do 13 lat na spełnienie wymagań dotyczących wyposażenia aglomeracji miejskich w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków oraz wymagań w zakresie zrzutów ścieków do wód z aglomeracji i zakładów, a także wymagań w zakresie oczyszczania ścieków w zakładach przemysłu rolno-spożywczego;
- dyrektywy 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzane do środowiska wodnego oraz dyrektyw „córek” dotyczących poszczególnych substancji niebezpiecznych; uzyskano 5-letni okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r.;
- dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń; uzyskano 3-letni okres przejściowy (do 31 grudnia 2010 r.) na dokonanie zmian technologicznych w istniejących instalacjach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego;
- dyrektywy 97/43/Euroatom w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym pochodzącym ze źródeł medycznych; uzyskano 4-letni okres przejściowy (do 31 grudnia 2006 r.) na spełnienie wymagań w zakresie stanu technicznego sprzętu medycznego;
- dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania paliw; uzyskano okresy przejściowe odnoszące się do trzech rodzajów zanieczyszczeń: dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów, z których najdłuższy trwać będzie do końca 2017 r.



Wysokość nakładów inwestycyjnych do poniesienia do 2015 roku związanych z wdrażaniem prawa wspólnotowego szacowana jest między 30 a 40 mld euro, co oznacza średnioroczny wydatek rządu 2-3 mld euro. Zgodnie z planami implementacyjnymi dyrektyw, których wdrażanie wymaga największych nakładów finansowych oraz stosownie do okresów przejściowych rozłożenie w czasie niezbędnych nakładów inwestycyjnych nie będzie jednak równomierne. Według szacunków Ministerstwa Środowiska, najwyższe obciążenia finansowe sięgające kwot przekraczających 3 mld euro rocznie wystąpią w latach 2003-2007.<sup>5</sup> Poniższy wykres przedstawia spodziewany rozkład obciążeń wydatkami inwestycyjnymi w pięciu obszarach finansowania.

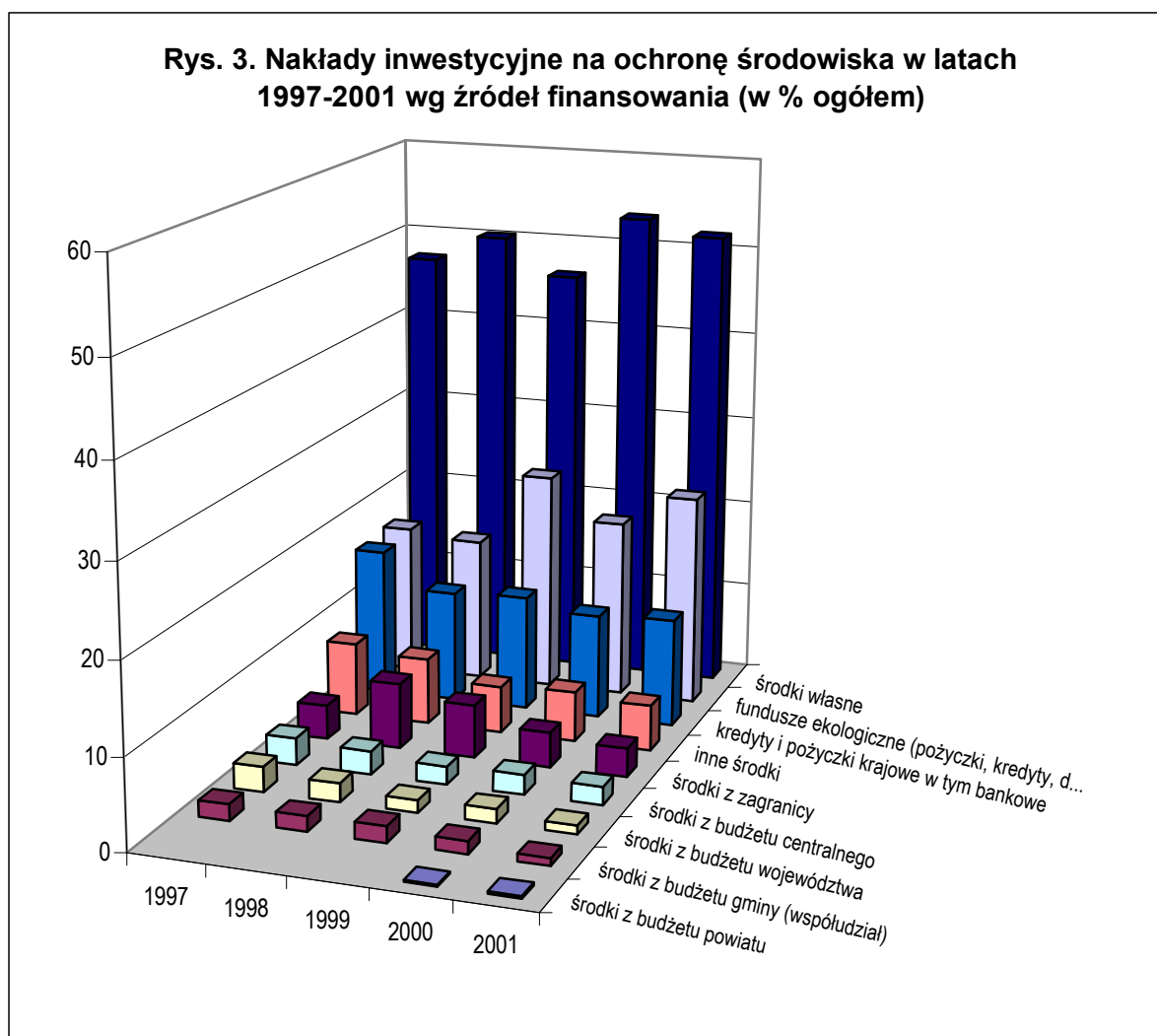
**Rys. 2.2. Szacunkowe zestawienie przepływów finansowych w latach 2001-2015 w związku z wdrażaniem prawa wspólnotowego (w mln euro)**



<sup>5</sup> Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze środowisko, osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.

### 3. Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce

Wydatki na inwestycje służące ochronie środowiska pochodzą z wielu źródeł. Od kilku lat najważniejszą pozycję w tej grupie stanowią środki własne przedsiębiorstw. Ich udział w strukturze nakładów stale rośnie, w 2001 r. środki własne przedsiębiorstw stanowiły ponad połowę wszystkich nakładów na inwestycje ekologiczne w Polsce. Tendencja ta pozostaje w zgodności z zasadą zapobiegania oraz zasadą „zanieczyszczający płaci” – podstawową wytyczną polityki ekologicznej, zgodnie z którą na sprawcy spoczywać powinien obowiązek usunięcia zanieczyszczeń i naprawienia powstających w środowisku szkód. Środki pochodzące z amortyzacji i zysku przedsiębiorstw wspomagane są przez pożyczki i kredyty pochodzące zarówno z sektora bankowego, jak i niekomercyjnych instytucji finansowych, takich jak ekologiczne fundusze celowe. Znacznie szczuplejszym źródłem są środki pochodzące z budżetu centralnego i budżetów niższych szczebli terenowej organizacji kraju. Krajowe środki uzupełniane są pomocą zagraniczną, stanowiącą źródło finansowania dla około 5% realizowanych w Polsce inwestycji ekologicznych (strukturę finansowania nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w ostatnich kilku latach obrazuje wykres poniżej).



Analizując strukturę źródeł finansowania trzeba mieć świadomość, że fundusze celowe, wyodrębnione na wykresie jako jedno z głównych źródeł wsparcia projektów

ekologicznych, w znacznej mierze nie dysponują własnymi pieniędzmi, stanowią raczej wyspecjalizowany kanał przepływu środków uzyskanych od użytkowników środowiska wnoszących opłaty za korzystanie z niego i kary za naruszanie warunków tego korzystania. Zajmują się więc głównie redystrybucją opłat ekologicznych. Oznacza to, że ciężar finansowy ponoszony przez przedsiębiorstwa jest w rzeczywistości większy niż to wynika z proporcji pokazanej na wykresie.

Wprawdzie środki na inwestycje pochodzą z różnych źródeł, to warto też zauważyć, że ich wydawaniem zajmują się głównie dwie grupy inwestorów: przedsiębiorstwa i samorządy gminne. Zwraca uwagę fakt, iż na tle łącznych nakładów inwestycyjnych w ostatnich latach coraz większy ciężar inwestycyjny spoczywa na gminach (Tabela 3). Mając w perspektywie konieczność podnoszenia standardów w ochronie środowiska wynikającą z zobowiązań wobec UE można twierdzić, że trend ten zapewne się utrzyma.

Tabela 3. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska wg głównych grup inwestorów (w %)

inwestorzy	1997	1998	1999	2000	2001
Przedsiębiorstwa	62,4	67,1	62,4	52,3	51,5
Gminy	34,9	31,0	35,5	44,4	46,6
Jednostki budżetowe	2,7	1,9	2,1	3,3	1,9

Źródło: *Ochrona środowiska 2002*, GUS, Warszawa 2002.

W dalszej części raportu przedstawiona zostanie charakterystyka najważniejszych publicznych źródeł finansowania inwestycji ekologicznych.

### 3.1. Fundusze ochrony środowiska

Szczególną rolę w systemie finansowania inwestycji ekologicznych odgrywają fundusze celowe wspierające ochronę środowiska. Ich rozwój możliwy był dzięki wprowadzeniu w Polsce rozbudowanego systemu opłat i kar ekologicznych. Stosowanie finansowych instrumentów ochrony środowiska ma w Polsce długą tradycję - pierwsze kary (z tytułu zanieczyszczenia wód) wprowadzono już w 1961 r., jednak na szerszą skalę system ten został rozwinięty po 1989 r. Opłaty nakłada się za korzystanie ze środowiska oraz zanieczyszczenia odprowadzane zgodnie z pozwoleniami na emisję udzielonymi w decyzjach administracyjnych regulujących zasady oddziaływania podmiotów gospodarczych na środowisko. Natomiast kary nakładane są za przekroczenie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń określonego w tych pozwoleniach. Opłaty i kary pobierane są m.in. za odprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, zrzut zanieczyszczeń wprowadzanych ze ściekami do wód lub do ziemi, pobór wód podziemnych i powierzchniowych, składowanie odpadów. Nowym ekonomicznym instrumentem ochrony środowiska stosowanym w Polsce od ponad roku są opłaty produktowe, które mają wzmocnić system zbiórki i ponownego wykorzystania odpadów.

Opłaty ekologiczne mają w założeniu motywować użytkowników środowiska do odpowiednich zachowań proekologicznych (tzw. funkcja bodźcowa). By opłata spełniała funkcję motywacyjną jej wysokość musi przewyższać koszt redukcji emisji zanieczyszczenia, za które jest nakładana – wtedy zakładom bardziej opłaca się podjąć odpowiednie środki zaradcze niż płacić. W praktyce jednak zazwyczaj opłaty ekologiczne ustalane są na niższym poziomie, a ich główną funkcją staje się gromadzenie

środków finansowych, które mogą zostać przeznaczone na realizację zadań z dziedziny ochrony środowiska. W ten sposób właśnie został zdefiniowany główny cel opłat w *Polityce Ekologicznej Państwa*.

Środki pochodzące z opłat i kar redystrybuowane są na potrzeby ochrony środowiska za pośrednictwem funduszy ekologicznych. Fundusze te działają na czterech szczeblach: krajowym – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, regionalnym – fundusze wojewódzkie, oraz lokalnym – fundusze powiatowe i gminne. Fundusze wspomagają finansowanie inwestycji służących ochronie środowiska – udzielając dotacji oraz preferencyjnych pożyczek. Udzielane pożyczki mają niższą od rynkowej stopę oprocentowania, dłuższe niż zwykle okresy karencji. Istnieje ponadto możliwość umorzenia części pożyczki w przypadku skutecznego przeprowadzenia inwestycji. Środki gromadzone przez fundusze ekologiczne wykorzystywane są również na dopłaty do kredytów udostępnianych przez banki komercyjne (zwłaszcza Bank Ochrony Środowiska), co często ułatwia tzw. montaż finansowy i zapewnia realizację złożonych projektów inwestycyjnych. Powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska, nie posiadające osobowości prawnej udzielają wyłącznie dotacji.

Fundusze ekologiczne, w odróżnieniu od wielu innych funduszy celowych nie korzystają z dotacji budżetowych. Wydają jedynie pieniądze pochodzące z opłat i kar ekologicznych. Biorąc pod uwagę, że w ostatnich latach dochody z tego tytułu maleją, coraz ważniejszym źródłem dochodów funduszy stają się zwroty pożyczek i odsetek od nich. Ilustrują to dane przedstawione w tabeli.

Tabela 3.1. Wpływy funduszy ekologicznych w latach 1997-2001<sup>6</sup>

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001
wpływy funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (mld zł, w cenach stałych 2000 r.)	3,50	3,86	3,33	3,78	3,82*
w tym:					
- opłaty i kary w %	57,8	50,0	46,1	38,1	32,8
- spłaty pożyczek i ich oprocentowanie w %	28,2	32,5	38,7	41,4	33,7
- wpływy z operacji finansowych w %	4,3	4,9	5,0	3,3	5,7
- inne wpływy w %	9,7	12,6	10,2	17,2	27,9

\* Ze względu na zmiany metodologiczne w zakresie naliczania wpływów dane między rokiem 2001 a latami poprzednimi nie są w pełni porównywalne.

### 3.1.1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Najważniejszą rolę wśród funduszy ekologicznych pełni utworzony w 1989 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Zasady jego funkcjonowania określają przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Kontrolę nad działalnością Narodowego Funduszu pełni poprzez powołaną przez siebie radę nadzorczą Minister Środowiska. Główne kierunki działań Funduszu wyznaczone też zostały za pośrednictwem przyjętej przez rząd i parlament *II Polityki Ekologicznej Państwa*. Fundusz posiada osobowość prawną, co pozwala mu na rozwój samodzielnej działalności w ramach kompetencji określonych ustawą. Ustawa Prawo ochrony środowiska określa zarówno źródła dochodów funduszy ekologicznych, zasady podziału gromadzonych środków oraz ich przeznaczenie.

<sup>6</sup> Źródło: Górka K., *Problemy funkcjonowania funduszy ekologicznych w Polsce*, maszynopis, październik 2002.

W latach 1996-2001 średnie roczne przychody NFOŚiGW kształtowały się na poziomie 900-1200 mln zł. Najwyższy poziom (1216 mln zł) osiągnęły w 1998 r. Zmiana zasad funkcjonowania i finansowania funduszy ekologicznych towarzysząca reformie administracyjnej (od 1 stycznia 1999 r.) spowodowała zmniejszenie udziału Narodowego Funduszu w ogólnej puli środków z tytułu opłat i kar za użytkowanie środowiska. Obecnie do NFOŚiGW trafia całość opłat i kar za zrzut zasolonych wód oraz za emisję tlenków azotu, 11,2% opłat za składowanie odpadów oraz 19,6% pozostałych opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Ważnym źródłem dochodów NFOŚiGW są także opłaty i kary eksploatacyjne i koncesyjne pobierane na podstawie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Nowym źródłem przychodów są przychody z tytułu opłat produktowych. W ostatnich latach przychody NFOŚiGW maleją. Ilustruje to poniższe zestawienie:

	2000	2001	2002 (prognoza)	2003 (projekt wg. ust. budżet.)
Przychody NFOŚiGW (w cenach bieżących)	973 mln zł	946,7 mln zł	785 mln zł	804 mln zł

Spadek przychodów NFOŚiGW wynika z kilku przyczyn. Ze względu na pogorszenie koniunktury gospodarczej spadają przychody Funduszu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Inny z powodów to dokonany postęp w ograniczeniu emisji zanieczyszczeń, dodatkowo pojawiają się też trudności w ściąganiu należnych opłat i kar od zakładów w złej sytuacji finansowej. Ponadto nowe zasady naliczania opłat ekologicznych zaowocowały zmniejszoną ściągalnością.<sup>7</sup> W takich warunkach podstawowym źródłem przychodów NFOŚiGW stają się spłaty pożyczek i kredytów udzielonych przez Fundusz podmiotom gospodarczym oraz samorządom na inwestycje ekologiczne w poprzednich latach.

Do najważniejszych zadań wskazanych w Prawie ochrony środowiska, które stanowić mogą przedmiot finansowego wsparcia ze strony Funduszu należą m.in.:

- propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju,
- wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej,
- realizowanie przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami i ochroną powierzchni ziemi,
- wspieranie wykorzystania źródeł energii odnawialnej oraz pomoc dla wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- działania na rzecz ochrony przyrody oraz realizacja zadań związanych ze zwiększeniem lesistości kraju,
- rozwój przemysłu produkcji środków technicznych i aparatury kontrolno-pomiarowej, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej,

<sup>7</sup> Zgodnie z postanowieniami Prawa ochrony środowiska podmioty użytkujące środowisko powinny samodzielnie prowadzić ewidencję zanieczyszczeń oraz ustalać wysokość należnych opłat i wносить je na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego. Wielu przedsiębiorców nie wywiązuje się z tego obowiązku lub zaniża wysokość odprowadzanych środków.

- wspieranie kompleksowych programów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz programów edukacji ekologicznej.

Na podstawie powyższych wytycznych, a także w oparciu o postanowienia takich dokumentów jak Polityka Ekologiczna Państwa wraz z programem wykonawczym, Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej czy listy przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska Narodowy Fundusz określił zakres zadań, na których skupiać się będzie jego działalność. Wśród priorytetów Funduszu dominują zagadnienia szczególnie istotne z punktu widzenia harmonizacji i implementacji prawa Unii w obszarze negocjacyjnym "środowisko". Lista priorytetowych programów NFOŚiGW przyjęta w 2002 r. obejmuje osiem dziedzin, które zostały krótko scharakteryzowane poniżej.

Lista przedsięwzięć (programów) priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej obejmuje następujące dziedziny:<sup>8</sup>

**Ochrona wód i gospodarka wodna.** Planowane jest wspieranie przedsięwzięć mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem oraz poprawę jakości wód, a w szczególności wody do picia, zgodnie z założeniami dokumentów strategicznych w ochronie środowiska oraz wymogami przedakcesyjnymi Unii Europejskiej. Przy wyborze finansowanych przedsięwzięć uwzględnia się ich efektywność. Do zakresu priorytetowych działań należą m.in.: ochrona źródeł zaopatrzenia w wodę do celów komunalnych, o wydajności powyżej 5 tys. m<sup>3</sup>/d; ochrona jezior i zbiorników zaporowych; ochrona wód granicznych i transgranicznych. Ważnym celem jest też realizacja Konwencji Helsińskiej w sprawie ochrony Bałtyku – likwidacja tzw. gorących punktów i ochrona wód przybrzeżnych. Ponadto Fundusz uznaje za priorytetowe kompleksowe programy porządkowania gospodarki wodno-ściekowej w zlewniach rzek oraz wsparcie budowy oczyszczalni i kanalizacji, zwłaszcza na terenach cennych przyrodniczo i wymagających ochrony. W dziedzinie gospodarki wodnej najważniejsze zadania to zwiększenie zasobów dyspozycyjnych wody oraz zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej. W tym celu Fundusz wspiera budowę zbiorników retencyjnych, programy małej retencji oraz przedsięwzięcia z zakresu renaturalizacji rzek.

**Ochrona powietrza.** W tej dziedzinie wspierane są przedsięwzięcia, których celem jest zapobieganie powstawania emisji, oszczędzanie energii i surowców oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zarówno przez poprawę parametrów jakościowych paliwa jak i jego zamianę, instalowanie urządzeń do redukcji emisji zanieczyszczeń oraz modernizację i zmianę technologii spalania paliw. NFOŚiGW finansuje działania służące redukcji emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu, ograniczaniu niskiej emisji<sup>9</sup> oraz wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii.

**Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi.** Wspierany jest rozwój i wdrażanie technologii zapobiegających powstawaniu odpadów oraz zapewniających ich minimalizację w procesach produkcji; kompleksowe zagospodarowywanie odpadów komunalnych i przemysłowych oraz rekultywacja terenów zdegradowanych. Zgodnie z zasadami polityki ekologicznej projekty finansowane przez NFOŚiGW powinny koncentrować się na redukcji odpadów u źródeł ich powstawania, racjonalizacji gospodarki odpadami oraz na eliminacji bądź ograniczeniu zagrożeń dla ludzi i środowiska, wynikających z tzw. zanieczyszczeń starych i działalności człowieka (transport, przemysł, wojsko, turystyka). W szczególności Fundusz wspomaga m.in. realizację międzygminnych i regionalnych programów zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym budowę zakładów przetwórstwa odpadów oraz wspomaganie systemów zagospodarowywania osadów ściekowych).

**Leśnictwo.** Fundusz uznaje, że podstawowym celem działań w zakresie gospodarki leśnej jest zachowanie lasu jako najważniejszego składnika równowagi ekologicznej. Wśród przedsięwzięć priorytetowych finansowanych ze środków Funduszu znajdują się: wdrażanie Krajowego Programu Zwiększenia Lesistości; ochrona lasów przed szkodnikami, chorobami i pożarami; ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych.

<sup>8</sup> Informacja za [http://www.nfosigw.gov.pl/site/main/pomoc\\_lista\\_programow.php](http://www.nfosigw.gov.pl/site/main/pomoc_lista_programow.php)

<sup>9</sup> Termin „niska emisja” oznacza zanieczyszczenia pochodzące z niskich kominów.

**Ochrona przyrody i krajobrazu.** Priorytetowe działania w tej dziedzinie obejmują renaturalizację środowisk występowania rzadkich gatunków fauny i flory, a także ochronę i reintrodukcję zagrożonych gatunków fauny i flory. NFOŚiGW finansuje także działania związane z promowaniem zagadnień ochrony ekosystemów, naturalnych siedlisk gatunków, kształtowaniem zachowań sprzyjających ochronie przyrody oraz utrzymaniem puli genowej. Fundusz realizuje program zachowania i wzbogacania różnorodności biologicznej i krajobrazowej na obszarach chronionych, ze szczególnym uwzględnieniem parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody, zespołów parkowych i pałacowo-ogrodowych oraz obszarów objętych programem "NATURA 2000". NFOŚiGW finansuje też rozwój i rozbudowę bazy dydaktycznej w parkach narodowych i w parkach krajobrazowych.

**Geologia i górnictwo.** W ramach tej dziedziny pierwszorzędą rangę mają rozpoznanie i ochrona zasobów wód podziemnych, prace służące pozyskaniu przyjaznych środowisku źródeł energii. Realizacji tych celów służą następujące programy: badania budowy geologicznej kraju, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż surowców mineralnych, badania hydrogeologiczne oraz kartografia geologiczna i hydrogeologiczna. Przedsięwzięcia ekologiczne w zakresie górnictwa mają na celu zmniejszenie uciążliwości dla środowiska wynikających z wydobycia kopalni. Obejmują one m.in. ujmowanie i uzdatnianie wód kopalnianych; proekologiczne technologie wydobywania i przeróbki surowców mineralnych; rekultywację terenów zdegradowanych działalnością górnictwem; przetwarzanie i wykorzystanie odpadów powstałych w związku z wydobywaniem kopalni; usuwanie szkód górniczych oraz ograniczenie uciążliwości wód zasolonych.

**Edukacja ekologiczna.** Priorytet ten obejmuje kształtowanie ekologicznych postaw i zachowań społeczeństwa zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Dotyczy takich obszarów jak m.in. gospodarka odpadami, ochrona wód, oszczędność energii oraz ochrona przyrody i krajobrazu. W ramach tego priorytetu NFOŚiGW finansuje różnorodne programy edukacyjne, produkcje pomocy dydaktycznych, rozwój ośrodków edukacji ekologicznej, konferencje i seminaria, wydawnictwa oraz konkursy i inne przedsięwzięcia upowszechniające wiedzę ekologiczną.

**Programy międzydziedzinowe.** NFOŚiGW finansuje ponadto wiele programów o szerokim zakresie, uwzględniających problematykę ekologiczną jako swoją składową, np. wspieranie programów „czystszej produkcji”, przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom i klęskom żywiołowym, monitoring środowiska, wspieranie rozwoju krajowego przemysłu działającego na rzecz ochrony środowiska, prace badawcze i ekspertyzy, szkolenie administracji rządowej i samorządowej w dziedzinach związanych z ochroną środowiska.

Ocenia się, że w ostatnich latach środki wydatkowane przez Narodowy Fundusz stanowiły blisko 10% wszystkich nakładów inwestycyjnych ponoszonych na ochronę środowiska w skali całego kraju, dzięki pomocy Funduszu zrealizowano kilkanaście tysięcy przedsięwzięć proekologicznych. Największe środki przeznaczone zostały na inwestycje służące ograniczeniu emisji do atmosfery oraz na ochronę wód. W ostatnich latach coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja, zgodnie z którą NFOŚiGW przede wszystkim wspiera osiąganie celów polityki ekologicznej w skali krajowej, pozostawiając zadania lokalne funduszom niższych szczebli.

Pomoc finansowa Funduszu Ochrony Środowiska realizowana jest przez preferencyjne pożyczki i dotacje. W strukturze wydatków dominują pożyczki, ale w ostatnich latach rośnie udział dotacji kierowanych m.in. na wielkie zadania infrastrukturalne, wcześniej finansowane z budżetu państwa, takie jak budowa zbiorników wodnych czy prace rekultywacyjne na terenach zdegradowanych przez górnictwo siarki. Z punktu widzenia indywidualnego inwestora najważniejszym polem działalności Funduszu jest udzielanie pożyczek i kredytów. Kredyty NFOŚiGW są oprocentowane na poziomie 0,1 do 0,7 stopy redyskonta weksli (s.r.w.) ustalonej przez Narodowy Bank Polski. Miarą rzeczywistego wsparcia, które uzyskuje inwestor, jest więc różnica między oprocentowaniem preferencyjnym i komercyjnym, a także okres karencji i rozłożenie spłat na dogodne raty. Wnioskodawca może otrzymać pożyczkę z Narodowego Funduszu w wysokości do 70% kosztów inwestycyjnych przedsięwzięcia. Okres kredytowania może sięgać 15 lat, a karencja w spłacie wynosi do 12 miesięcy. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego NFOŚiGW uzależnia oprocentowanie pożyczanych środków od

dochodów danej jednostki przeliczonych na głowę mieszkańca. Najkorzystniejsze stawki stosowane są w przypadku przedsięwzięć związanych z ochroną wód i gospodarką wodną, zagospodarowaniem odpadów, ochrona lasów oraz likwidacją tzw. niskiej emisji. Dużą zachętą dla pożyczkobiorców jest fakt, że pożyczki z NFOŚiGW mogą być częściowo umorzone. Prawo do ubiegania się o umorzenie przysługuje po spłaceniu 50% jej wartości, pod warunkiem, że przedsięwzięcie zostało zrealizowane terminowo oraz, że umorzona kwota zostanie przeznaczona na kolejne przedsięwzięcie ekologiczne. Wysokość umorzenia sięgać może do 15% kwoty udzielonej pożyczki.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełni dodatkowo ważną funkcję w systemie finansowania inwestycji ekologicznych jako jednostka wdrażająca europejskie programy pomocowe PHARE i ISPA.

### **3.1.2. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią obok Narodowego Funduszu kluczowe ogniwo systemu finansowania inwestycji w ochronie środowiska. Utworzone zostały w 1989 na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i do roku 1993 miały charakter wydzielonego rachunku bankowego, z którego wojewoda udzielał dotacji na przedsięwzięcia w ochronie środowiska. W wyniku nowelizacji tej ustawy w 1993 r. fundusze wojewódzkie uzyskały osobowość prawną dzięki czemu mogły przekształcić się w instytucję finansową prowadzącą samodzielną gospodarkę finansową i udzielającą wsparcia finansowego nie tylko w formie dotacji bezpośrednich, ale również pożyczek, umorzenia pożyczek oraz dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki komercyjne. Stworzenie rad nadzorczych wyłączyło wojewódzkie fundusze spod bezpośredniego dysponowania wojewodów. Taką instytucją są do dziś, choć trzeba przypomnieć, że w wyniku reformy administracji publicznej wraz z ograniczeniem liczby województw od 1999 zmniejszyła się liczba wojewódzkich funduszy, co pociągnęło za sobą koncentrację wpływów i dostępnych środków.

Przychodami funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz administracyjnych kar za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. Zgodnie z określonymi w ustawie zasadami podziału tych wpływów, wojewódzkie fundusze otrzymują:

- 65% z 40% całości wpływów z opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów,
- 65% z 70% całości wpływów z pozostałych opłat i kar.

Środki wojewódzkich funduszy przeznacza się na wspomaganie przedsięwzięć, których finansowaniem, zgodnie z ustawą, zajmują się fundusze gminne i powiatowe (patrz rozdział poniżej), ale także zadań o szerszym zakresie, wykraczającym poza obszar jednej gminy czy jednego powiatu.

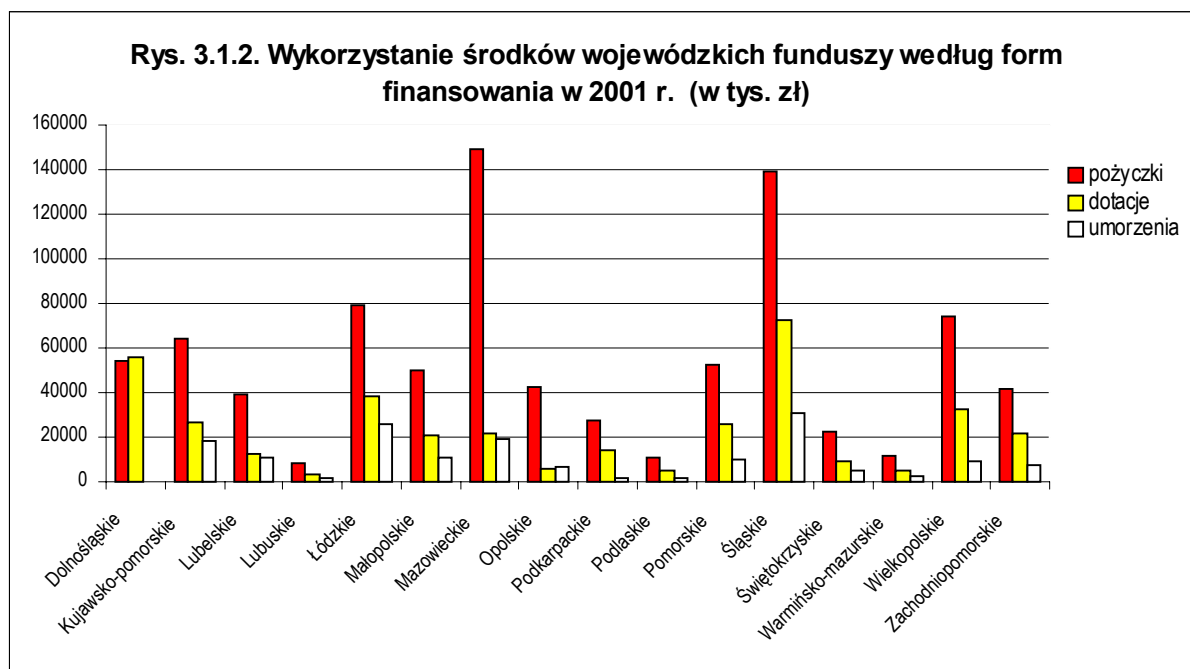
Oprócz zadań właściwych dla funduszy gminnych i powiatowych, środki wojewódzkich funduszy przeznacza się na dofinansowywanie:

- 1) działań na rzecz ochrony przyrody oraz zadań związanych ze zwiększaniem lesistości kraju,
- 2) działań polegających na zapobieganiu i likwidacji poważnych awarii i ich skutków,
- 3) badań, upowszechniania ich wyników, a także postępu technicznego w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,



- 4) opracowywania i wdrażania nowych technik i technologii, w szczególności dotyczących ograniczania emisji i zużycia wody, a także efektywnego wykorzystywania paliw,
- 5) zapobiegania lub usuwania skutków zanieczyszczenia środowiska, w przypadku gdy nie można ustalić podmiotu za nie odpowiedzialnego,
- 6) systemu kontroli wnoszenia przewidzianych ustawą opłat za korzystanie ze środowiska, a w szczególności tworzenia baz danych podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ponoszenia opłat,
- 7) opracowywania planów służących gospodarowaniu zasobami wodnymi oraz utworzenia katastru wodnego,
- 8) innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, ustalonych w planach działalności wojewódzkich funduszy, w tym realizacji programów ochrony środowiska.

W 2001 na konta funduszy wojewódzkich wpłynęło łącznie 1.190 mln zł, przy czym najistotniejsze pozycje zwiększające stan funduszy stanowiły przychody z tytułu opłat i kar (51% ogólnych wpływów) oraz tzw. przychody finansowe (43% ogólnych wpływów) wynikające z m.in. z oprocentowania udzielonych pożyczek i kredytów. W ujęciu szczegółowym istnieje znaczne zróżnicowanie wpływów decydujących o zasobności i możliwościach finansowych funduszy. Przykładowo z tytułu opłat i kar najwyższe wpływy zanotowano w funduszu mazowieckim (92 mln zł) i śląskim (91 mln zł), najniższe zaś w funduszu podlaskim (7 mln zł) i lubuskim (ok. 8 mln zł). Łącznie w 2001 r. na ochronę środowiska z funduszy wojewódzkich wydatkowano 1.432 mln zł, z czego 875 mln w formie pożyczek i kredytów, a 545 mln w postaci bezzwrotnego dofinansowania, na które składały się dotacje, umorzenia i dopłaty do kredytów (Rys. 3.1.2). W stosunku do roku poprzedniego udział dotacji w ogólnych wydatkach nieco wzrósł (2000: 27%; 2001: 31%). Najwięcej wydał fundusz w województwie śląskim (252,2 mln) i mazowieckim (189,3 mln), a najmniej fundusze w województwach: lubuskim (13,6 mln) i podlaskim (18,0 mln). Główny kierunek finansowania stanowiły inwestycje w zakresie ochrony wód (45% wszystkich wydatków) oraz ochrony powietrza (27%; patrz Tabela 3.1.2).



### 3.1.3. Gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej powołane zostały w połowie 1993 r. Obowiązujące obecnie zasady funkcjonowania tych funduszy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska nie różnią się znacząco od tych stosowanych w ostatnich latach na podstawie ustawy z 1980. Nie posiadają osobowości prawnej, stanowią więc jedynie wyodrębnione rachunki bankowe, na których gromadzone są wpływy z opłat ekologicznych i kar.

Przychody gminnych funduszy stanowią przede wszystkim trzy rodzaje wpływów:

- 100% wpływów z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów z terenu danej gminy,
- 50% wpływów z opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów na obszarze danej gminy,
- 20% wpływów z pozostałych opłat i kar (do 1999 udział ten wynosił 10%).

Podobnie jak w innych omawianych wcześniej funduszach przychodami funduszy gminnych mogą być również dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Formą wykorzystywania funduszy gminnych jest dotacja, która może być przeznaczona na ustawowo określone cele. Charakter dopuszczalnych do sfinansowania przedsięwzięć jest jednak zróżnicowany, a wskazane w ustawie cele są na tyle ogólne, iż w zasadzie pozwalają objąć dofinansowaniem wszelkie możliwe zadania związane z ochroną środowiska (patrz ramka poniżej). W stosunku do poprzedniej ustawy wykaz celów został rozszerzony o wspieranie ekologicznych form transportu i wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz o możliwość finansowania działań z zakresu rolnictwa ekologicznego.

Tabela 3.1.2. Wykorzystanie środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska według dziedzin w 2001 r. (w tys. zł)

Województwa	ogółem	ochrona powietrza	ochrona wód	gospodarka wodna		ochrona ziemi	ochrona przyrody	monitoring	edukacja ekologicz.	prace badawcze	nadzwycz. zagrożenia	inne
				razem	ochrona p-powodz.							
<b>Polska</b>	<b>1.431.970</b>	<b>381.628</b>	<b>638.750</b>	<b>126.963</b>	<b>55.542</b>	<b>103.395</b>	<b>32.335</b>	<b>18.436</b>	<b>24.657</b>	<b>3.994</b>	<b>49.289</b>	<b>52.522</b>
Dolnośląskie	113.821	24.082	56.023	18.158	8.198	5.788	1.824	2.386	1.599	112	2.032	1.816
Kujawsko-pomorskie	109.613	18.142	63.869	5.495	-	10.409	2.086	1.595	3.771	155	3.433	658
Lubelskie	63.098	20.549	22.139	3.881	950	11.191	1.163	524	720	113	2.048	770
Lubuskie	13.632	1.743	7.337	491	-	1.897	32	313	650	348	734	86
Łódzkie	155.643	51.808	59.660	12.370	6.073	9.856	5.452	60	1.953	921	5.038	8.526
Małopolskie	81.631	15.360	42.426	-	-	5.029	972	629	971	607	5.508	10.128
Mazowieckie	189.265	35.212	102.690	31.884	-	4.864	5.080	888	914	-	7.732	-
Opolskie	54.574	24.065	22.145	2.928	2.898	2.680	624	255	803	306	767	-
Podkarpackie	43.480	10.483	15.503	6.572	6.572	6.778	1.296	450	758	-	800	840
Podlaskie	18.065	4.810	8.017	1.921	-	2.254	147	267	589	-	60	-
Pomorskie	88.717	13.200	36.933	6.049	1.850	9.643	2.088	681	3.228	47	10.254	6.693
Śląskie	252.214	100.087	67.957	26.169	21.727	14.812	7.118	5.434	3.311	1.384	5.526	20.415
Świętokrzyskie	36.835	5.078	22.024	3.926	2.376	4.655	344	449	358	-	-	-
Warmińsko-mazurskie	19.968	6.126	8.739	1.500	1.269	662	699	672	826	-	745	-
Wielkopolskie	119.292	24.228	72.879	2.479	1.000	8.455	1.506	2.170	1.181	-	4.510	1.884
Zachodniopomorskie	72.121	26.653	30.410	3.138	2.629	4.422	1.899	1.662	3.026	-	202	708

Źródło: Ochrona środowiska 2002, GUS, Warszawa 2002.

W 1999 wprowadzone zostały przepisy ustanawiające limit dochodów funduszy gminnych oraz obowiązek przekazywania nadwyżek funduszowi wojewódzkiemu. Chodziło tu o zmniejszenie dysproporcji między zasobnością funduszy lokalnych, a tych działających w skali ponadlokalnej. Obecnie więc gminy, w których przychody funduszy ochrony środowiska są większe niż 10-krotność (do 2001 próg ten wynosił 15-krotność) średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, przekazują nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego.

W ciągu ostatnich kilku lat łączna suma zgromadzonych zasobów na rachunkach funduszy gminnych oraz udzielanych przez nie dotacji cechowała się stopniowym wzrostem, choć trzeba zauważyć, że po okresie stałego wzrostu w 2001 nastąpił spadek łącznych przychodów (o 11% mniej w stosunku do roku 2000; patrz: Tabela 3.1.3). Niemniej tylko część środków jest wykorzystywana. Zastanawiający jest stosunkowo niski poziom wydatków w stosunku do środków zgromadzonych na kontach funduszy: zarówno w 2000 jak i 2001 poziom ten nie przekroczył 50% łącznych środków w dyspozycji funduszy.

Najwięcej środków funduszy gminnych przeznaczanych jest na inwestycje z zakresu ochrony wód (ok. 25% wydatków łącznych), dwa razy więcej niż na ochronę powietrza i czterokrotnie więcej niż na przedsięwzięcia z zakresu ochrony powierzchni ziemi. Zwraca uwagę dość wysoki udział wydatków na ochronę przyrody (67 mln zł w 2001) oraz na edukację ekologiczną (21 mln zł w 2001). Interesujące wydaje się to, iż oba te kierunki finansowania, zazwyczaj niedoceniane przez fundusze ekologiczne wyższych szczebli, uzyskały na poziomie gminy stosunkowo wysoką rangę i jako nieliczne zanotowały wzrost wydatków w stosunku do roku poprzedniego.

Środki gminnych funduszy przeznacza się na:

- 1) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju,
- 2) wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- 3) wspomaganie innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła,
- 4) realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej,
- 5) urządzenie i utrzymywanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków,
- 6) realizację przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami,
- 7) wspieranie działań przeciwdziałających zanieczyszczeniom,
- 8) profilaktykę zdrowotną dzieci na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska,
- 9) wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc dla wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- 10) wspieranie ekologicznych form transportu,
- 11) działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności na prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach szczególnie chronionych na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody,
- 12) inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska.

Trzeba jednak pamiętać, że informacja o dochodach i wydatkach łącznych w skali kraju nie oddaje ogromnego zróżnicowania w poziomach zasobności poszczególnych

funduszy. Największymi środkami w 2001 dysponowały gminy w takich województwach jak śląskie (łącznie w województwie 150,2 mln zł), mazowieckie (147,0 mln zł), opolskie (110,6 mln zł), najmniejszymi zaś gminy województwa podlaskiego (niespełna 8 mln zł) czy warmińsko-mazurskiego (14 mln zł). Jeszcze większa jest skala zróżnicowania zasobności pojedynczych funduszy, które zależą głównie od poziomu rozwoju gospodarczego gminy, obecność przemysłu, liczby podmiotów gospodarczych czy wielkości realizowanych inwestycji na terenie gminy. Przykładowo, duży udział we wpływach gmin z woj. śląskiego miały opłaty ekologiczne wnoszone przez elektrownie w Rybniku, Jaworznie, Łaziskach oraz elektrociepłownie w Zabrze, Będzinie i Katowicach. Niekiedy znaczne kwoty wpływają do funduszy z tytułu opłat za usuwanie drzew lub krzewów. Istotną pozycję w przychodach funduszy stanowiły wpływy z wycinki drzew pod budowę obiektów handlowych (np. hipermarket w Gliwicach) czy drogowych (np. budowa mostu siekierskiego i tras dojazdowych w Warszawie).

Tabela 3.1.3. Bilans środków gminnych funduszy ochrony środowiska (w mln zł)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Przychody (ogółem)</b>	240,3	275,3	375,5	479,2	480,7	567,8	503,1
<b>Środki dyspozycyjne</b>	338,4	409,6	500,8	649,1	761,0	937,7	936,4
<b>Wydatki (ogółem)</b>	205,4	284,0	331,4	367,1	390,5	504,6	506,4
<b>w tym na:</b>							
edukację ekologiczną	7,0	8,4	9,1	9,2	10,9	13,4	21,4
monitoring	1,5	2,3	3,1	3,0	3,0	5,1	5,1
gospodarkę wodną i ochronę p-pow.	33,6	45,1	50,3	37,7	45,2	72,4	61,4
ochronę wód	80,6	102,8	106,6	128,0	126,4	130,3	127,8
ochronę powietrza	33,8	55,5	63,6	65,5	70,9	75,8	59,1
ochronę przyrody	17,7	26,8	39,9	42,5	33,2	52,4	67,2
ochronę powierzchni ziemi	15,1	22,4	29,8	36,8	40,5	44,2	34,4
inne wydatki	16,1	20,7	29,0	44,4	60,4	65,0	73,4
wpłaty do wojewódzkiego funduszu z tytułu nadwyżki dochodów	-	-	-	-	-	46,0	56,6

Źródło: *Ochrona środowiska 2002*, GUS, Warszawa 2002.

Gminy, które dysponują poważnymi wpływami z opłat i kar mogą w znacznym stopniu opierać finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na środkach z własnych funduszy ochrony środowiska. Dotyczy to jednak niewielkiej liczby gmin w Polsce. Środki zgromadzone w funduszach gminnych cechują się z reguły dużym rozdrobieniem, biorąc pod uwagę liczbę gmin (ok. 2,5 tys.), przeciętny gminny fundusz dysponował w 2001 kwotą 376 tys. zł.

Środki z gminnego funduszu mają to do siebie, że nie można ich wydać na cele niezwiązane z ochroną środowiska. I choć ilość tych środków jest różna, zależnie od wielkości gminy i jej potencjału gospodarczego, zawsze istnieje pewność finansowego wsparcia tej dziedziny. Oceniając rolę gminnych funduszy w finansowaniu ochrony środowiska należy pamiętać, że pomimo rozdrobnienia tych środków i ich niewielkiego udziału w ogólnych nakładach inwestycyjnych w skali kraju (w 2001 udział ten

wyniósł 0,8%) fundusze te stanowią ważne narzędzie wsparcia przedsięwzięć lokalnych, a tym samym realizacji przez gminy własnej polityki ekologicznej. Wydaje się, że bez wyodrębnionego funduszu wiele takich przedsięwzięć, jak chociażby działania z zakresu edukacji ekologicznej czy ochrony przyrody, miałyby ograniczoną szansę realizacji.

#### **3.1.4. Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Powiatowe fundusze ochrony środowiska to rodzaj funduszy celowych, który powstał wraz z nowym szczeblem administracji w wyniku reformy ustrojowej państwa. Działają więc zaledwie od 1999 r. Podobnie jak fundusze gminne nie posiadają osobowości prawnej, a zgromadzone środki finansowe z wpływów z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kar za nieprzestrzeganie wymagań jego ochrony rozdysponowują jedynie w formie dotacji.

Początkowo, tj. pod rządami poprzedniej ustawy fundusze powiatowe mogły być wykorzystane jedynie do wsparcia finansowego przedsięwzięć związanych ze składowaniem i unieszkodliwianiem odpadów. Dopiero po wejściu w życie w październiku 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska zakres przedsięwzięć mogących otrzymać dofinansowanie został znacząco poszerzony. Obejmuje dziś oprócz przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi również zadania możliwe do sfinansowania z funduszy gminnych (patrz ramka w rozdziale 3.1.3).

Wpływy funduszy powiatowych stanowią:

- 10% wpływów z opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów na obszarze danego powiatu,
- 10% wpływów z pozostałych opłat i kar.

Podobnie jak w funduszach gminnych istnieje limit dochodów funduszy powiatowych (10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca) oraz obowiązek przekazywania nadwyżek funduszowi wojewódzkiemu.

Łączne wpływy do funduszy powiatowych w 2001 r. wyniosły 138 mln zł, i były niższe od uzyskanych rok wcześniej o 13% (Tabela 3.1.4). Średnio na jeden powiat przypadało ok. 370 tys. zł. Ze 118 mln zł jakie wydatkowano łącznie ze wszystkich funduszy 33% stanowiły wydatki na przedsięwzięcia związane ze składowaniem odpadów, a 31% z unieszkodliwianiem odpadów. Widać więc, że struktura wydatków w 2001 odzwierciedla ustawowo określone kierunki finansowania obowiązujące przez większość roku, tj. do czasu wejścia w życie nowego Prawa ochrony środowiska. Struktura wydatków w 2002 może być już zupełnie inna. Niezależnie od celów udzielanych dotacji, zwraca uwagę niskie wykorzystanie dostępnych środków (na poziomie ok. 40%).

Tabela 3.1.4. Wpływy i wydatki powiatowych funduszy ochrony środowiska według województw w 2001 r. (w tys. zł)

województwa	wpływy	środki dyspoz. (stan na 1 stycznia 2001 + wpływy)	wydatki					
			łącznie	składowanie odpadów	unieszkodliwianie odpadów	inwestycje ekologiczne ponadgminne	inne	nadwyżki przekazywane do WFOŚ
<b>Ogółem</b>	<b>138.066</b>	<b>278.410</b>	<b>118.143</b>	<b>37.532</b>	<b>35.403</b>	<b>16.697</b>	<b>23.535</b>	<b>4.976</b>
Dolnośląskie	13.387	26.383	11.129	1.860	999	3.294	4.976	-
Kujawsko-pomorskie	10.380	19.416	7.416	3.862	1.009	990	1.555	-
Lubelskie	4.441	7.753	3.480	1.101	1.244	222	913	-
Lubuskie	1.924	3.621	1.654	461	480	264	450	-
Łódzkie	15.582	30.423	14.835	575	7.015	489	2.729	4.027
Małopolskie	8.296	15.626	9.090	2.157	2.644	3.411	878	-
Mazowieckie	16.315	35.767	10.269	3.566	2.683	2.505	1.515	-
Opolskie	5.279	9.636	1.655	867	376	286	127	-
Podkarpackie	3.500	6.650	4.049	2.029	588	597	835	-
Podlaskie	1.675	2.701	1.194	463	394	244	92	-
Pomorskie	8.374	17.971	9.704	3.764	3.369	226	2.344	-
Śląskie	20.296	44.246	14.761	5.049	4.635	1.695	3.382	-
Świętokrzyskie	4.569	11.004	2.770	388	1.283	457	642	-
Warmińsko-mazurskie	2.318	4.804	1.755	730	472	223	330	-
Wielkopolskie	11.590	24.929	14.396	8.193	3.177	1.319	1.101	605
Zachodniopomorskie	9.258	17.480	9.986	2.467	5.035	475	1.666	344

Źródło: *Ochrona środowiska 2002*, GUS, Warszawa 2002.

### 3.1.5. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych jest często wymieniany obok innych funduszy celowych wspierających ochronę środowiska, choć trzeba przyznać, że jego rola w tym zakresie nie jest zbyt znacząca. Utworzony został na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, po czym został utrzymany mocą nowej ustawy z 3 lutego 1995 r. Podlega ministrowi rolnictwa, który określa regulamin funkcjonowania funduszu. Dochodami Funduszu są należności związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych, opłaty roczne, oraz opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby. Mogą nimi być także darowizny i inne dochody.

Fundusz dzieli się na terenowy i centralny. Fundusz centralny, którego środkami dysponuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tworzy się z 20% dochodów. Pozostałymi 80% środków dysponuje samorząd województwa.

Środki Funduszu przeznaczają się na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych oraz na wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą (określone w ustawie szczegółowe kierunki wydatkowania środków przedstawione poniżej w ramce; środki Funduszu centralnego przeznaczają na zadania wymienione w pkt 7 i 11).

Zgodnie z ustawą (art. 25 ust. 1), środki funduszu przeznaczają się w szczególności na:
---

1. rekultywację na cele rolnicze gruntów, które utraciły lub zmniejszyły wartość użytkową wskutek działalności nie ustalonych osób,
2. rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych,
3. użyźnianie gleb o niskiej wartości produkcyjnej, ulepszanie rzeźby terenu i struktury przestrzennej gleb, usuwanie kamieni i odkrzaczanie,
4. przeciwdziałanie erozji gleb na gruntach rolnych, w tym zwrot kosztów zakupu nasion i sadzonek, utrzymania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozrywnych, oraz odszkodowania, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy,
5. budowę i renowację zbiorników wodnych służących małej retencji,
6. budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych,
7. wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych związanych z ochroną gruntów rolnych,
8. wykonywanie badań płodów rolnych uzyskiwanych na obszarach ograniczonego użytkowania, o których mowa w art. 16, oraz niezbędnych dokumentacji i ekspertyz z zakresu ochrony gruntów rolnych,
9. wykonywanie zastępcze obowiązków określonych w ustawie,
10. rekultywację nieużytków i użyźnianie gleb na potrzeby nowo zakładanych pracowniczych ogrodów działkowych,
11. zakup sprzętu pomiarowego i informatycznego oraz oprogramowania, niezbędnego do zakładania i aktualizowania operatów ewidencji gruntów oraz prowadzenia spraw ochrony gruntów rolnych, do wysokości 5% rocznych dochodów Funduszu.

Z zestawienia wielkości wydatków w ostatnich latach widać wyraźny spadek ich łącznej kwoty w 1999 i 2001 (Tabela 3.1.5.). Jednocześnie trudno uznać strukturę tych wydatków za sprzyjającą ochronie środowiska, a szczególnie ochronie przyrodniczych podstaw rolnictwa. Spośród wielu zadań objętych finansowaniem środkami tego funduszu dominują trzy: użyźnianie gleb, inwestycje w małą retencję wodną oraz budowa i modernizacja dróg, z których największą pozycję stanowi budowa i modernizacja dróg dla potrzeb rolnictwa (80% wszystkich wydatków w 2001 r.). Z kolei zaś jedynie kilka procent środków funduszu zasila odbudowę i renowację zbiorników wodnych (7% w 2001), jeszcze mniej użyźnianie gleb.

Tabela 3.1.5. Wykorzystanie środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (w tys. zł)

Wyszczególnienie	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ogółem</b>	<b>3.991</b>	<b>28.190</b>	<b>38.921</b>	<b>59.248</b>	<b>87.988</b>	<b>68.449</b>	<b>80.811</b>	<b>73.378</b>
Przystosowanie nieużytków do potrzeb produkcji rolniczej oraz rekultywacja	498	927	1.031	1.858	4.958	2.950	727	452
Rolnicze zagospodarowanie gruntów zrekultywowanych	124	193	192	498	242	169	301	221
Użyźnianie gleb	251	852	1.043	2.510	3.529	2.927	3.067	3.484
Przeciwdziałanie erozji gleb	11	39	42	90	178	12	399	2
Budowa i renowacja zbiorników wodnych służących małej retencji	473	1.068	1.481	2.231	5.096	2.343	4.040	4.936
Budowa i modernizacja dróg dla potrzeb rolnictwa	2.199	23.838	32.657	47.800	67.748	53.142	63.906	58.239
Inne	436	1.272	2.475	4.261	6.237	6.905	8.370	6.045

Źródło: Ochrona środowiska 2002, GUS, Warszawa 2002.

### 3.2. Środki budżetowe



Część wydawanych na ochronę środowiska środków pochodzi z budżetów administracji różnych szczebli. W porównaniu do innych źródeł nakłady inwestycyjne z budżetu państwa, budżetu wojewodów, budżetu powiatów i gmin stanowią łącznie niewielki udział w całości nakładów ponoszonych w Polsce na przedsięwzięcia ochronne. W ostatnich latach udział ten spada, w 2001 r. wyniósł ok. 4%, co - biorąc pod uwagę zmniejszanie się łącznej wartości nakładów - oznacza, że z roku na rok możliwość wsparcia inwestycji ze środków budżetowych drastycznie maleje. Spadek ten jest wyraźny przede wszystkim na szczeblu województwa i gminy (Tabela 3.2.).

Tabela 3.2. Środki z budżetu na ochronę środowiska wg udziału w nakładach ogółem (w %)

Środki z budżetu:	1997	1998	1999	2000	2001
Centralnego	3,0	2,6	2,0	2,2	2,0
Województwa	2,8	2,1	1,4	1,6	1,0
Powiatu	-	-	-	0,2	0,3
Gminy	1,8	1,7	1,8	1,4	0,8

Źródło: *Ochrona środowiska 2002*, GUS, Warszawa 2002.

W 2001 r. nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska z budżetu centralnego wyniosły 127,2 mln, z budżetu województw 61,8 mln, budżetu powiatów 17,5 mln oraz z budżetu gmin 47,1 mln zł. Z wyjątkiem wydatków z budżetu powiatów, dominującym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych były inwestycje w gospodarkę ściekową i ochronę wód stanowiące 88% nakładów z budżetu centralnego, 78% budżetu wojewodów i 65% budżetów gmin. W powiatach głównym kierunkiem finansowania była ochrona powietrza (36% łącznych nakładów budżetów tego szczebla).

Biorąc pod uwagę wielkość nakładów budżetowych szczególnie niepokojące wydać się musi ograniczenie możliwości finansowych gmin, które będąc jedną z głównych grup inwestorów odpowiadają za zagospodarowanie blisko połowy wszystkich środków przeznaczanych na inwestycje w ochronie środowiska. Wprawdzie przeważająca część nakładów pochodzi z innych źródeł, trzeba jednak pamiętać, że uruchomienie dodatkowych środków zależy często od zagwarantowania udziału własnego. Tymczasem zadłużenie gmin, zresztą jak i innych szczebli samorządu, pogłębia się. Według stanu na koniec trzeciego kwartału 2002 r. łączne zadłużenie samorządów (gmin, powiatów, województw) zwiększyło się z 12,3 mld na koniec 2001 r. do 13,3 mld zł, osiągając sumę dwa razy wyższą niż w 1999 r.<sup>10</sup>

#### Pomoc publiczna na ochronę środowiska

<sup>10</sup> „Rzeczpospolita” z 23 stycznia 2003 r.

Utrzymanie wysokiego poziomu inwestowania w ochronę środowiska wymagać będzie znacznego zaangażowania środków publicznych, w tym przede wszystkim środków funduszy ekologicznych. Zgodnie z uregulowaniami przyjętymi we Wspólnocie udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom musi spełniać warunki dopuszczalności pomocy publicznej. Reguły pomocy publicznej na ochronę środowiska stanowiły jedną z kluczowych kwestii w obszarze negocjacyjnym „Polityka konkurencji”. Żeby sprostać standardom ochrony środowiska wymagającym dużych nakładów finansowych Polska wystąpiła o zwiększenie limitu dopuszczalnej pomocy publicznej na inwestycje w ochronie środowiska i uzyskała zgodę na pewne odstępstwa. Polegają one na możliwości zwiększenia pułapu pomocy publicznej 55%, i dodatkowo 15% dla małych i średnich przedsiębiorstw,

- ograniczonej grupy istniejących instalacji wymagających poważnych zmian technologicznych zgodnie z dyrektywą 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (IPPC) na okres przejściowy do 31 grudnia 2010 r. oraz instalacji nie objętych okresem przejściowym do 31 października 2007 r. – w obu przypadkach dopuszczalna intensywność pomocy wynosi 30%,
- dużych obiektów spalania (objętych dyrektywą 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw) – na okres przejściowy uzgodniony w obszarze „Środowisko” (wynoszący zależnie od rodzaju zanieczyszczenia od 2008 do 2017 r.).

Przyjęte w Unii Europejskiej zasady udzielania pomocy publicznej stosuje się gdy kwota pomocy przekracza w ciągu kolejnych trzech lat 100 tys. euro. W odniesieniu do inwestycji proekologicznych zastosowanie mają przyjęte w 2001 r. „Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ochronę środowiska”.<sup>11</sup> Dopuszczają one możliwość udzielenia pomocy inwestycyjnej na dostosowanie się do nowych standardów ochrony środowiska (maksymalna intensywność pomocy jedynie dla małych i średnich przedsiębiorstw w wysokości 15%), na inwestycje umożliwiające przekroczenie wspólnotowych standardów oraz inwestycje w dziedzinach, w których brak wspólnotowych standardów ochrony środowiska, a także w sytuacjach gdy przedsiębiorca podejmuje inwestycję w celu dostosowania do krajowych standardów, które są bardziej restrykcyjne niż wspólnotowe (maksymalna intensywność pomocy w wysokości 30% kosztów kwalifikowanych). Możliwe jest również wsparcie inwestycji energooszczędnych, inwestycji dotyczących produkcji energii i ciepła w skojarzeniu oraz promujących energię ze źródeł odnawialnych (do 40% kosztów kwalifikowanych). Pomoc mogą otrzymać również podmioty inwestujące w rekultywację powierzchni ziemi (maksymalnie 115% kosztów rekultywacji pomniejszonych o wynikający z tej rekultywacji wzrost wartości gruntu). Jeśli inwestycje realizowane są przez małe lub średnie przedsiębiorstwa mogą uzyskać pomoc wyższą o 10% (pod warunkiem, że łączna pomoc nie przekracza ustalonego pułapu) oraz dodatkowo do 10% na tzw. obszarach wsparcia kwalifikujących się do pomocy regionalnej.

### 3.3. Ekofundusz

Na tle istniejących struktur finansujących ochronę środowiska Ekofundusz jest instytucją unikalną nie tylko w Polsce, ale i na świecie. Jest to fundacja powołana przez Ministra Finansów w 1992 r. do zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z tzw. ekokonwersji czyli zamiany części długu zagranicznego Polski na cele ekologiczne. Zastosowanie mechanizmu konwersji długu w podobnym celu i na taką skalę nie miało precedensu i było możliwe dzięki uzyskaniu zgody części państw wierzycielskich zrzeszonych w Klubie Paryskim. Pierwsze porozumienie o konwersji 10 proc. długu (ok. 370 mln USD) podpisane zostało ze Stanami Zjednoczonymi w 1991 r., z czasem zgodę na zamianę długu wyraziły inne państwa: w 1993 r. Francja (1 proc. długu – ok. 280 mln FF) i Szwajcaria (10 proc. długu – 78 mln CHF), w 1997 r. Szwecja (4 proc. długu – ok. 13 mln USD), w 1998 r. Włochy (2 proc. długu – ok. 32 mln USD), w 2000 r. Norwegia (10 proc. długu – ok. 27 mln USD).

<sup>11</sup> OJ C 37, 3 lutego 2001 r., s. 3.

Źródłem przychodów Ekofunduszu są więc przede wszystkim wpływy z budżetu państwa przekazywane fundacji w ramach obsługi zadłużenia zagranicznego (dodatkowe jej wpływy mogą pochodzić z operacji bankowych i darowizn). W miarę jak wzrastała liczba państw wierzycieli akceptujących mechanizm ekokonwersji zwiększały się możliwości finansowe fundacji. W 2001 wpływy z ekokonwersji wyniosły 34,6 mln USD, zaś łączne przychody z tytułu zamiany długu w latach 1992-2002 sięgnęły ok. 272 mln USD. Zgodnie z harmonogramem spłaty długów, roczne wpływy - aż do 2010, tj. do czasu ostatecznej spłaty zadłużenia - powinny być wyższe niż dotychczas. W okresie 2003-2010 oczekiwane są przychody w wysokości 340 mln USD.<sup>12</sup> Nie można wykluczyć, że oprócz obecnych sześciu państw zgodę na ekokonwersję wyrażą w przyszłości jeszcze inni wierzyciele Polski, co mogłoby dodatkowo zasilić pulę środków na ochronę środowiska.

Środki Ekofunduszu przeznaczane są głównie na te cele w ochronie środowiska, które odpowiadają uzgodnieniom bilateralnym między Polską a poszczególnymi krajami wierzycielskimi. Zarazem są to zadania, których realizacja stanowi wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z umów i konwencji międzynarodowych w ochronie środowiska (takich jak np. Konwencja Helsińska o ochronie Morza Bałtyckiego, Konwencja o ochronie klimatu, Konwencja o ochronie różnorodności biologicznej). Wy różnić można pięć priorytetowych sektorów dofinansowania przedsięwzięć:

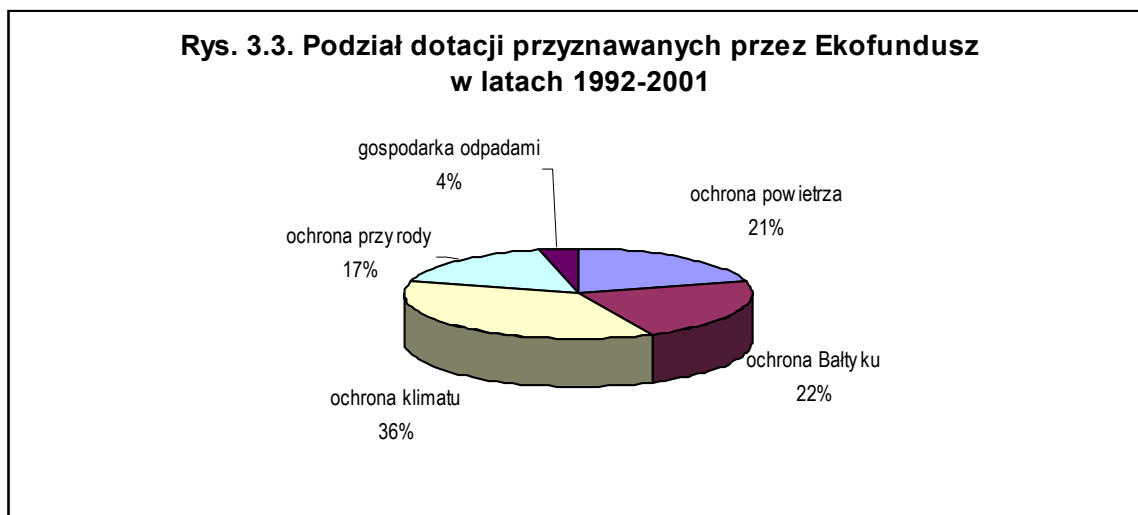
- ograniczanie transgranicznego transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz eliminacja niskich źródeł ich emisji,
- ograniczanie dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku oraz ochrona zasobów wody pitnej,
- ograniczanie emisji gazów powodujących zmiany klimatu Ziemi,
- ochrona różnorodności biologicznej,
- gospodarka odpadami i rekultywacja gleb zanieczyszczonych.

W czasie swojej dziesięcioletniej działalności 1992 – 2002 Ekofundusz przyznał dotacje na łączną kwotę ok. jednego miliarda zł. Zakładając, że średnia dotacja pokrywała 18% kosztów projektu, można przyjąć, że Ekofundusz uczestniczył w realizacji przedsięwzięć, których łączny koszt przekroczył pięć miliardów złotych. Zgodnie ze strategią na najbliższe lata około połowy środków ma być kierowana na przedsięwzięcia w ochronie atmosfery, 20 proc. na inwestycje służące ochronie Morza Bałtyckiego przed zanieczyszczeniem, oraz po ok. 15 proc. na ochronę przyrody i gospodarkę odpadami.

---

<sup>12</sup> *Miliard na środowisko. 10 lat EkoFunduszu*, praca zbiorowa pod red. prof. Macieja Nowickiego, Warszawa 2002.

**Rys. 3.3. Podział dotacji przyznawanych przez Ekofundusz w latach 1992-2001**



Oceniając rolę Ekofunduszu w systemie finansowania warto podkreślić wagę, jaką fundacja przykładła do kwestii starannego wyboru projektów opartego na wypracowanych przez siebie oryginalnych procedurach selekcji napływających wniosków. Kładzie też szczególny nacisk na to by środki, którymi dysponuje zostały zagospodarowane w sposób maksymalnie efektywny i zgodny z wolą darczyńców. W tym celu stosuje szczegółowe procedury kontroli realizowanych projektów i oceny uzyskanych efektów. Jest dzięki temu często postrzegana w Polsce jako wzorcowa instytucja finansująca ochronę środowiska. Oprócz wspierania projektów przynoszących wymierny efekt ekologiczny, celem przyświecającym Ekofunduszowi jest również promocja na rynku polskim transferu najlepszych technologii proekologicznych pochodzących z krajów donatorów.

### 3.4. Pomoc zagraniczna

Wbrew obiegowym opiniom środki zagraniczne nie odgrywają zasadniczego znaczenia w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce. W latach dziewięćdziesiątych ich udział w strukturze finansowania sięgał przeciętnie 4-5%. Można przypuszczać, że w najbliższych latach udział ten będzie się zwiększał – nawet do 10-12% – głównie za sprawą przedakcesyjnych funduszy europejskich (przede wszystkim funduszu ISPA), a następnie europejskich funduszy pomocowych, które zgodnie z założeniami przedstawionymi w Narodowym Planie Rozwoju w dużej mierze skierowane zostaną na inwestycje o charakterze ekologicznym. Do czasu wstąpienia do UE wsparcie z funduszy ISPA, PHARE i SAPARD kierowane na rozwiązywanie problemów środowiskowych wynosić będzie około 200-250 mln euro rocznie, natomiast po osiągnięciu członkostwa wzrośnie do ok. 400-600 mln. euro. Większość programów wykorzystujących pomoc zagraniczną koordynowana jest przez NFOŚiGW. Pomoc zagraniczna, mimo że daleko mniejsza niż krajowe nakłady na ochronę środowiska ma jednak duże znaczenie w upowszechnianiu nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Np. dzięki programowi PHARE obok inwestycji typu „końca rury” zwiększone zostały nakłady na podejście prewencyjne i wzmocnienie instytucjonalne. Obecnie fundusze europejskie wykorzystywane są przy realizacji projektów, których celem jest m.in.:

- usprawnienie systemu ocen oddziaływania na środowisko,
- ochrona powietrza na poziomie lokalnym i regionalnym,

- wdrożenie systemu Natura 2000 na terenie Polski,
- wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego EMAS.

Biorąc pod uwagę wysokość finansowania najważniejszą pozycję wśród środowiskowych programów pomocowych stanowi bez wątpienia fundusz ISPA. W 2003 roku w ramach tego funduszu kontynuowana będzie realizacja dużych inwestycji infrastrukturalnych, przede wszystkim projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej (pochłaniających ok. 90% dotacji z tego źródła) oraz projektów dotyczących zagospodarowywania odpadów. Obecnie na różnym etapie wdrażania znajduje się łącznie około trzydziestu przedsięwzięć. Planowane wydatki na ich realizację sfinansowane środkami zagranicznymi przekroczą w bieżącym roku 683 mln zł. Dodatkowo projekty te muszą być współfinansowane przez stronę polską, w wysokości co najmniej 25% wartości przedsięwzięcia. Wymóg ten może stanowić jedną z głównych barier w absorpcji środków pomocowych. Problemy z zapewnieniem wkładu własnego pojawiały się już w przypadku realizacji projektów z funduszu PHARE, jeden z takich projektów musiał być anulowany ze względu na to, że beneficjent – jedno z miast nie zapewniło ciągłości finansowej realizacji projektu. W przypadku przedsięwzięć podejmowanych w ramach funduszu ISPA problem ten będzie zapewne narastał, gdyż im większe środki będzie trzeba absorbować, tym trudniejsze może okazać się wygospodarowanie wkładu własnego.

Na cele ekologiczne mogą być kierowane również środki z funduszu SAPARD. Podstawowym celem tego funduszu jest wspieranie przemian dokonujących się w obrębie rolnictwa i na obszarach wiejskich. Wśród celów operacyjnych tego funduszu znajdują się też elementy związane z ochroną środowiska, np. pewne typy inwestycji w gospodarstwach rolnych, propagowanie metod produkcji zapewniających ochronę i utrzymanie krajobrazu wiejskiego, renowacja i rozwój wsi, poprawa infrastruktury, a także odpowiednie zarządzanie zasobami wodnymi. Początkowo realizacja działań tego typu będzie wspierana w ramach pilotowych programów rolno-środowiskowych realizowanych na Warmii i Mazurach, Podkarpaciu, czy też wydzielonych rejonach rzek Warty i Doliny Biebrzańsko-Narwiańskiej, czyli na obszarach o dużej wartości przyrodniczej. Perspektywiczne znaczenie programów rolno-środowiskowych może być bardzo duże. Obecnie programami tymi objętych jest ok. 17% wszystkich gospodarstw w Unii Europejskiej. W Polsce mogłyby być one wdrożone na znacznie większą skalę.

Znacznie mniejsze środki – nie przekraczające kilku mln zł rocznie – trafiają do Polski w ramach umów bilateralnych (największe to porozumienia z Danią, Finlandią, Szwecją i Szwajcarią). Kilkanaście dużych projektów inwestycyjnych (a także ponad sto małych) uzyskało wsparcie ze strony GEF (*Global Environment Facility*), funduszu na rzecz środowiska powołanego przez ONZ. Łączna wartość dotacji z tego źródła w okresie minionego dziesięciolecia wynosiła ponad 70 mln USD, z czego najwięcej środków przeznaczono na przedsięwzięcia służące przeciwdziałaniu zmianom klimatu, ochronie warstwy ozonowej i ochronie różnorodności biologicznej.

Przyjęcie i efektywne wykorzystanie środków pochodzących z pomocy zagranicznej wymaga sprawnego systemu ich dystrybucji, a także dobrej współpracy pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. W systemie zdecentralizowanego wdrażania programu, dużą rolę odegrają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, które będą odpowiadać za wdrażanie programów w poszczególnych województwach. Ponadto sprawne przyjmowanie pomocy unijnej może być uzależnione od stworzenia specjalnych warunków oprocentowania dla kre-

dytów pomostowych, czyli kredytów, które beneficjenci muszą zaciągnąć na wykonanie inwestycji, zanim dostaną refundację. Na inwestycje ekologiczne z funduszu spójności i z funduszu regionalnego na lata 2004-2006, Polska może otrzymać około 2 –2,5 mld euro, czyli blisko 10 mld złotych. By wykorzystać te środki polska gospodarka będzie musiała wyasygnować wkład własny w wysokości 25-35%, czyli ok. 3 mld zł. Wydaje się, że środki te stanowią górną granicę tego, co przy pełnej mobilizacji funduszy ekologicznych i dodatkowym wysiłku samorządów strona polska może zgromadzić. Problem wkładu własnego jest zatem możliwy do pokonania. Natomiast olbrzymim dodatkowym ciężarem może okazać się bieżące finansowanie inwestycji do czasu uzyskania refundacji ze strony unijnych funduszy. Ostateczne przepływy środków pomocowych dokonują się bowiem dopiero po pewnym czasie od zakończenia inwestycji. Do tego czasu inwestycja musi się opierać na środkach beneficjenta (czyli najczęściej samorządów). Dlatego konieczne jest wdrożenie mechanizmów zapewniających odpowiednie warunki kredytów dla podmiotów korzystających z unijnej pomocy. Opieranie tego systemu na drogich kredytach komercyjnych może sprawić, że samorzady nie będą podejmowały inwestycji ze względu na koszty i ryzyko związane z realizacją projektów inwestycyjnych.

#### Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006

Narodowy Plan Rozwoju określa najważniejsze inwestycje strukturalne jakie Polska w pierwszych latach członkostwa zamierza realizować przy wykorzystaniu unijnych środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz środków krajowych. Ogólnym celem planowanych działań jest stworzenie warunków sprzyjających ożywieniu gospodarczemu i poprawie poziomu życia mieszkańców. NPR będzie służył jako podstawa do szczegółowego ustalenia w drodze negocjacji z UE kierunków i wysokości wsparcia finansowego dla podejmowanych przedsięwzięć. Ich wdrażanie odbywałoby się w ramach sektorowych programów operacyjnych dotyczących następujących dziedzin: rozwoju regionalnego, transportu i gospodarki morskiej, ochrony środowiska, konkurencyjności gospodarki, rozwoju rynku pracy, restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa oraz rybołówstwa i przetwórstwa ryb. W połowie stycznia 2003 r. NPR został przyjęty przez rząd i przesłany Komisji Europejskiej. W połowie lutego do Komisji powinny trafić również opracowane przez stronę polską plany operacyjne.

Łączna suma unijnych środków zaangażowanych w realizację NPR w latach 2004-2006 wynosi ponad 11,3 mld euro, z czego 7,6 mld pochodzić będzie z funduszy strukturalnych, a 3,7 mld z Funduszu Spójności. Zakłada się, że udział środków krajowych sięgnie ok. 25% łącznych wydatków. Przyjęto w NPR, iż trzyletni wkład budżetu państwa wyniesie ok. 1,55 mld euro, a budżetów samorządów 844 mln euro. Założono również udział środków prywatnych w wysokości 1,82 mld euro. W sumie więc realizacja NPR wymagać będzie zaangażowania ok. 16 mld euro.

Ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych kierunków finansowania objętych NPR. Głównym źródłem finansowego wsparcia inwestycji w tej dziedzinie będą środki Funduszu Spójności, które z reguły kierowane są na dwa rodzaje przedsięwzięć: w połowie na przedsięwzięcia transportowe i w połowie na działania z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z NPR, na ochronę środowiska przeznaczono łącznie 2,2 mld euro, z czego 1,86 mld euro miałyby pochodzić ze środków unijnych.

#### 4. Podsumowanie

Transformacja systemowa dokonująca się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych przyczyniła się do znacznego spadku presji na środowisko przyrodnicze. W efekcie emisja wielu zanieczyszczeń została ograniczona nawet o 40-60%. Było to efektem po części spadku produkcji przemysłowej w tych gałęziach gospodarki, które charakteryzowały się największym oddziaływaniem na środowisko, po części zaś wprowadzeniem zmian instytucjonalnych w systemie ochrony środowiska. Doprowadziły one do wdrożenia wielu programów ochronnych i uruchomienia szerokiego strumienia inwestycji proekologicznych. Osiągnięte pozytywne wyniki w dziedzinie

ochrony środowiska były możliwe między innymi dzięki powstaniu systemu finansowania opartego na funduszach ekologicznych, gromadzących środki z opłat za korzystanie ze środowiska. System ten powstawał etapami i w dalszym ciągu podlega różnym przemianom. W 1989 r. utworzono Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z czasem wojewódzkie fundusze uzyskały pełną autonomię, powstały też fundusze gminne i powiatowe. Pomoc z funduszy ekologicznych w postaci pożyczek i dotacji wspomaga działania służące ochronie środowiska, które realizowane są przez samorządy i podmioty gospodarcze. To przede wszystkim na nie przesunęła się obecnie koszt sfinansowania niezbędnych inwestycji ekologicznych. Od kilku lat głównym źródłem nakładów na te cele są środki własne przedsiębiorstw i zaciągane przez nie kredyty komercyjne, uzupełniają je wydatki z funduszy ekologicznych, środki budżetowe i środki z pomocy zagranicznej.

Niepokojącą tendencją jest wyraźnie widoczny w ostatnich latach spadek nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska. O ile jeszcze 5 lat temu wydatki te sięgały ponad 9 mld zł rocznie i stanowiły ok. 1,6% PKB to w 2001 r. wyniosły jedynie 6,2 mld zł (0,8% PKB). Zjawisko to należy tłumaczyć przede wszystkim osłabieniem tendencji wzrostowych w gospodarce i spadkiem wszystkich inwestycji; warto jednak zauważyć, że spadek inwestycji na cele ochrony środowiska jest głębszy niż spadek inwestycji ogółem. Jednym z powodów malejącej dynamiki inwestycji ekologicznych jest spadek przychodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przychody funduszy ekologicznych zmniejszają się gdyż ograniczono emisję zanieczyszczeń, za które pobierane są opłaty i kary, dodatkowo jednak pojawiają się trudności w ściąganiu należnych opłat od zakładów w złej sytuacji finansowej. W takich warunkach pojawiają się głosy sugerujące konieczność zwiększenia wysokości jednostkowych stawek za emisję zanieczyszczeń co pozwoliłoby podnieść ogólne wpływy funduszy. Po bliższej analizie rozwiązanie takie nie wydaje się jednak celowe ze względów gospodarczych. Po pierwsze pogarszałoby rentowność polskich przedsiębiorstw, po drugie stawiało je w niekorzystnej sytuacji w konkurencji z podmiotami z Unii Europejskiej. Opłaty ekologiczne obowiązujące w Polsce już teraz należą do najwyższych w Europie. W krajach UE opłaty nie są powszechnie stosowane, głównym instrumentem wymuszającym inwestycje ekologiczne w Unii są standardy i normy techniczne. Po akcesji polskie zakłady będą musiały wdrożyć te standardy i ponieść związane z tym koszty. W tej sytuacji ponoszenie dodatkowych ciężarów w postaci zwiększonych opłat będzie odbierane jako nieuzasadniona dyskryminacja.

Innym problemem z dziedziny finansowania ochrony środowiska ze środków publicznych jest kwestia proporcji między udzielanymi przez fundusze ekologiczne pożyczkami (wracającymi do funduszy po jakimś czasie wraz z odsetkami), a pomocą bezzwrotną – dotacjami. Preferowanie pożyczek ma głównie na celu zapewnienie środków finansowych na projekty realizowane w przyszłości, a więc służy pomnażaniu pieniędzy. Wydaje się więc, że problem pożądanej proporcji sprowadza się tutaj do oceny bieżących i przyszłych potrzeb inwestycyjnych, przy uwzględnieniu dostępności w bliższej lub dalszej przyszłości środków niezbędnych do wsparcia przedsięwzięć ochronnych. Niemniej jednak uważa się nieraz, że wsparcie w postaci dotacji powinno być ograniczone do finansowania wybranych, priorytetowych zadań inwestycyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, a ponadto kierowane na „nierynkowe” obszary takie jak ochrona przyrody i krajobrazu, edukacja ekologiczna, czy wsparcie organizacji sieci monitoringu środowiska. W sposób preferencyjny (korzystniejsze oprocentowanie) traktowane mogą wtedy być też samorządy. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych NFOŚiGW przyjął zasadę, że docelowo proporcje między po-

życzkami a dotacjami powinny układać się jak 80:20. Poziomu tego nigdy nie udało się osiągnąć, a w ostatnich latach tendencja zwiększania udziału pożyczek w strukturze wydatków NFOŚiGW uległa odwróceniu. Według planów w bieżącym roku dotacje udzielone przez Fundusz wyniosą ponad 800 mln zł. Jeszcze kilka lat temu wydatki z tego tytułu utrzymywały się na poziomie 400-450 mln zł. Do skokowego zwiększenia udziału dotacji doszło w 2001 r. kiedy to środki Narodowego Funduszu zaangażowane zostały w usuwanie skutków powodzi. Nawiasem mówiąc, również w wojewódzkich funduszach proporcje między pożyczkami i dotacjami bywają różne (Rys. 3.1.2.). Niekiedy zdecydowanie dominują pożyczki (w funduszu mazowieckim), zdarza się, że większy jest udział dotacji (np. w funduszu dolnośląskim).

Zwiększenie udziału dotacji następuje również w wyniku corocznego przesuwania do NFOŚiGW wydatków ponoszonych wcześniej przez budżet państwa. Dotyczy to finansowania np. programu rekultywacji terenów zdegradowanych przez górnictwo siarki, czy budowę zbiorników retencyjnych. W ten sposób wzrasta również rola Funduszu w finansowaniu Państwowego Monitoringu Środowiska oraz parków narodowych. Proces przesuwania wydatków budżetowych do NFOŚiGW wydaje się niekorzystny. W efekcie Fundusz traci możliwość finansowania wielu innych inwestycji, często o dużym znaczeniu z punktu widzenia ochrony środowiska. Na przykład w maju 2002 r. zarząd NFOŚiGW kierując się powyższymi względami podjął decyzję o zaprzestaniu finansowania przedsięwzięć w dziedzinie ochrony powietrza o charakterze lokalnym.

Zdolność Polski do inwestowania w ochronę środowiska jest ważnym elementem starań o członkostwo w Unii Europejskiej. Koszt wdrożenia całości ekologicznego prawa unijnego szacuje się na około 140 mld zł. Oznacza to, że biorąc pod uwagę wynegocjowane okresy przejściowe średnie nakłady inwestycyjne powinny wynieść ok. 12 mld zł rocznie, przy czym kumulacja największych wydatków przypada na lata 2003-2007. Oznacza to konieczność podwojenia obecnych nakładów. W chwili obecnej rząd nie przedstawił precyzyjnego planu wskazującego jak zamierza tego dokonać. Nie ulega wątpliwości, że duża część kosztów związana z procesem dostosowawczym będzie musiała zostać poniesiona przez przedsiębiorstwa. Dotyczy to zwłaszcza konieczności budowy nowych instalacji ograniczających emisje zanieczyszczeń w procesach przemysłowych oraz zmian w procesach technologicznych i zakupu nowych urządzeń. Konieczność budowy oczyszczalni ścieków, systemów zaopatrzenia w wodę i kanalizacyjnych oraz bezpiecznych składowisk odpadów będzie wymagała z kolei zaangażowania znacznych środków ze strony samorządów lokalnych. Część tych kosztów zostanie przełożona na gospodarstwa domowe, np. na opłaty za usługi komunalne. Można się spodziewać, że w sytuacji deficytu środków pomoc ze strony państwa skupi się na wsparciu zadań realizowanych przez samorządy.

W najbliższych latach coraz ważniejszym uzupełnieniem krajowych środków kierowanych na ochronę środowiska będzie pomoc z Unii Europejskiej. Pomoc europejska – około 200 mln euro rocznie – trafiająca do nas obecnie w ramach programów PHARE, ISPA i SAPARD kierowana jest głównie na duże inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, przede wszystkim oczyszczalnie ścieków. Programy te, zwłaszcza ISPA cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem ze strony władz samorządowych, które złożyły już kilkaset wniosków o dofinansowanie inwestycji. W tej chwili realizowanych jest ponad 30 przedsięwzięć, które uzyskały wsparcie z funduszu ISPA. Na większe środki (500-600 mln euro rocznie) Polska może liczyć po przystąpieniu do Unii Europejskiej i rozpoczęciu korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Szczegółowe zamierzenia w tej dziedzinie przedstawione są w Narodo-



wym Planie Rozwoju. Przyjęto w nim, iż w latach 2004-2006 na ochronę środowiska przeznaczone zostanie łącznie ok. 2 200 mln euro.

Kwestia wkładu własnego uzupełniającego unijne dotacje oraz zapewnienia płynności finansowania to kolejny złożony problem w systemie finansowania ochrony środowiska. Projekty pomocowe (ISPA, fundusze strukturalne) muszą być współfinansowane przez stronę polską, w wysokości co najmniej 25% wartości przedsięwzięcia. Wymóg ten może stanowić barierę utrudniającą absorpcję środków pomocowych. Problemy z zapewnieniem wkładu własnego pojawiały się już w przypadku realizacji projektów z funduszu PHARE. Ponadto sprawne przyjmowanie pomocy unijnej może być uzależnione od stworzenia specjalnych warunków oprocentowania dla kredytów pomostowych, czyli kredytów, które beneficjenci muszą zaciągnąć na wykonanie inwestycji, zanim dostaną refundację. W przeciwnym razie samorządy będą wstrzymywać się z realizacją projektów inwestycyjnych.

Pełne wykorzystanie środków z funduszy akcesyjnych wymaga sprawnego systemu ich dystrybucji, a także dobrej współpracy pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. W systemie zdecentralizowanego wdrażania programu, dużą rolę odegrają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, które będą odpowiadać za wdrażanie programów w poszczególnych województwach. Stworzenie systemu umożliwiającego efektywne przyjęcie pomocy europejskiej jest jednym z głównych argumentów stojących za propozycją reorganizacji funduszy ekologicznych. Głębokie zmiany w systemie funduszy wprowadzić ma nowelizacja Prawa ochrony środowiska. Projekt takiej ustawy przygotowany został przez Ministerstwo Środowiska. W styczniu 2003 r. skierowano go do Komitetu Rady Ministrów. Można się spodziewać, że w niedługim czasie zostanie przedłożony Sejmowi jako projekt rządowy. W projekcie tym, powołując się na konieczność zwiększenia efektywności systemu finansowania ochrony środowiska, planowane jest między innymi:

- zlikwidowanie gminnych funduszy ochrony środowiska,
- zlikwidowanie powiatowych funduszy ochrony środowiska,
- zwiększenie przychodów NFOŚiGW,
- znaczne zwiększenie koordynacji działalności NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich.

Przyjęcie takich rozwiązań doprowadziłoby do powrotu do dwuszczeblowego systemu funduszy istniejącego w pierwszych latach transformacji. Zaproponowane w projekcie nowelizacji zmiany wynikają z kilku przesłanek. Po pierwsze konieczność zapewnienia odpowiednich środków finansowych niezbędnych do absorpcji pomocy unijnej przemawia za koncentracją środków finansowych w mniejszej liczbie jednostek realizujących wspólną strategię działania. U podstaw proponowanych zmian leży też zapewne fakt, że gminne i powiatowe fundusze były najgorzej ocenianymi ogniwami systemu funduszy ekologicznych. Znaczna część gromadzonych przez nie środków (około połowy w przypadku funduszy gminnych i aż 60% w przypadku funduszy powiatowych) w ogóle nie była wykorzystywana na realizację statutowych działań. Środki te gromadzone były na wydzielonych rachunkach bankowych. Zgodnie z zaproponowaną ustawą niewykorzystane środki (dziś jest to łącznie ok. 1 mld zł) miałyby zostać potraktowane jako jednorazowe dochody powiatów i gmin. Natomiast dotychczasowe dochody tych funduszy (udział w opłatach i karach ekologicznych) trafiłyby do funduszy wojewódzkich i NFOŚiGW w proporcji 65:35. Dochodami gmin pozostałyby jedynie przychody za usuwanie drzew i krzewów.

Jednym z ważnych celów nowelizacji jest też zwiększenie publicznego nadzoru nad wydatkowaniem pieniędzy przez fundusze ekologiczne. Ma to nastąpić m.in. przez ujednoczenie polityki prowadzonej przez Narodowy Fundusz i fundusze wojewódzkie, a także poprzez włączenie sprawozdań z działalności funduszy wojewódzkich do corocznego sprawozdania z realizacji budżetu państwa. W ten sposób zwiększy się udział Sejmu w kontroli działań funduszy.

Przedstawione w projekcie ustawy rozwiązania wydają się racjonalne. Proponowany kierunek zmian zgodny jest z wieloma szerszymi postulatami dotyczącymi potrzeby całościowej reformy systemu finansów publicznych. Dokonując reorganizacji systemu funduszy warto jednak pamiętać, że istnienie lokalnych funduszy ekologicznych niosło wiele konkretnych korzyści. Fundusze gminne pomimo rozdrobnienia środków i ich ograniczonych przychodów stanowią ważne narzędzie wsparcia przedsięwzięć lokalnych, a tym samym realizacji przez gminy własnej polityki ekologicznej. Wydaje się, że bez wyodrębnionego funduszu wiele takich przedsięwzięć, jak chociażby działania z zakresu edukacji ekologicznej czy ochrony przyrody, będzie miało znacznie mniejszą szansę na realizacji. Dlatego likwidacji funduszy lokalnych towarzyszyć musi częściowa zmiana zakresu zadań funduszu narodowego i wojewódzkich, które powinny znacząco zwiększyć zakres finansowania tych sfer, które były przedmiotem głównej aktywności gmin i samorządów lokalnych.