

EWA ZYSNARSKA

ZNACZENIE FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA INWESTYCJI W OCHRONĘ ŚRODOWISKA

WSTĘP

Traktując bezpieczeństwo publiczne jako ogół warunków i instytucji chroniących obywateli oraz majątek ogólnonarodowy przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, można wyróżnić bezpieczeństwo ekologiczne. Działalność w ochronie środowiska wymaga specyficznego ładu instytucjonalnego dotyczącego również sposobu jej finansowania. Wiele przedsięwzięć środowiskowych ma charakter ogólnokrajowy, ponadnarodowy czy nawet globalny. W ramach procesów globalnych z negatywnymi aspektami środowiskowymi wiążą się ocieplenie klimatu, zanieczyszczenie środowiska, rabunkowa gospodarka zasobami przyrodniczymi, ucieczka w „szarą strefę”, neokolonializm ekologiczny, pogłębianie nierówności w dostępie do zasobów środowiskowych. Jednakże większe otwarcie na świat to również: wzrost świadomości ekologicznej, wzmacnianie instytucji rynkowych w odniesieniu do walorów środowiskowych (handel pozwoleniami na emisje CO₂), możliwość znajdowania nowych funkcji dla obszarów cennych przyrodniczo, rozwój turystyki, wzrost cen surowców naturalnych i wzrost wartości obszarów – użytków ekologicznych. Ten międzynarodowy charakter powiązań gospodarki ze środowiskiem ma swój wyraz, z jednej strony w prawie międzynarodowym (stanowiąc podstawę ładu w rozwoju zrównoważonym) i z drugiej w możliwościach finansowania przedsięwzięć ekologicznych.

W Polsce wzrosła odpowiedzialność wobec środowiska naturalnego zarówno władz państwowych i samorządowych, jak i biznesu, czego wyrazem jest zmniejszenie zanieczyszczeń oraz rozwój funduszy ekologicznych.

Procesy integracyjne i z nimi związana mobilność kapitału powodują przemieszczanie się koncernów w poszukiwaniu tańszych pracowników, mniejszych kosztów produkcji – opartych w dużym stopniu na nieponoszeniu kosztów środowiskowych. Prowadzi jednak to do rozwoju danego regionu. Procesu tego nie można zatrzymać, a wręcz przeciwnie, należy go wzmocnić, jednak stawia to nowe wyzwania przed instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska i jej finansowanie.

Celem tego opracowania jest przedstawienie znaczenia funduszy ekologicznych na tle innych źródeł finansowania inwestycji w ochronę środowiska w Polsce. Polski system finansowania ochrony środowiska ze swą specyfiką pozwala zachować bezpieczeństwo dla inwestycji tego rodzaju i spełnia swoją rolę jako gwarant zachowania walorów przyrodniczych pod warunkiem ciągłego udoskonalania i uwzględniania zmian o charakterze międzynarodowym i integracyjnym. Wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego wymusza tworzenie wielu instytucji, które będą określały cele i wyznaczały środki na ich realizację.

INSTYTUCJE MIĘDZYNARODOWE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Wobec globalnego charakteru zjawisk podstawowe instytucje rozwoju zrównoważonego są wyznaczane przez dokumenty międzynarodowe. Polska jest sygnatariuszem wielu międzynarodowych porozumień i konwencji, po 1989 roku ratyfikowała około 20 z nich, z czego priorytetowe znaczenie mają:

- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Protokół z Kioto,
- Konwencja o różnorodności biologicznej i Protokół o bezpieczeństwie biologicznym,
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej i Protokół montreal-ski w sprawie substancji zubożającej warstwę ozonową,
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych,
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi roślinami i zwierzętami gatunków zagrożonych wyginięciem,
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego.

W ramach międzynarodowych instytucji na rzecz ekorozwoju zwraca się uwagę na konieczność:

- zwiększania udziału Organizacji Narodów Zjednoczonych w podejmowa-

niu inicjatyw dotyczących tworzenia możliwości i zdolności realizacji rozwoju zrównoważonego¹,

- koordynowania przydzielania pomocy na poziomie regionalnym;
- utworzenie mechanizmów analizy kooperacji technicznej związanej z transferem technologii i *know-how*,
- uzyskania zgody w każdym kraju na opracowanie strategii tworzenia możliwości realizacji zaleceń Agendy 21,
- przeglądów, ocen i obszarów działań prawa międzynarodowego w dziedzinie trwałego rozwoju,
- efektywnego udziału w procesie tworzenia prawa międzynarodowego;
- wdrażania procedur rozstrzygania międzynarodowych sporów w dziedzinie rozwoju zrównoważonego².

Rozwój instytucji międzynarodowych na rzecz rozwoju zrównoważonego wymaga zaangażowania całej społeczności międzynarodowej. Jest procesem ewolucyjnym i długotrwałym, powinien być oparty na ciągłym dążeniu do większej skuteczności działania w wymiarze gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Powinien podlegać integracji i stałej koordynacji. Polska należy, z jednej strony do aktywnych państw działających na rzecz wzmocnienia roli instytucji międzynarodowych dla rozwoju zrównoważonego, a z drugiej staje się beneficjentem różnych funduszy.

Aktywność Polski dla pozyskiwania zwiększonych środków na realizację projektów ochrony środowiska z międzynarodowych organizacji finansowych (Banku Światowego, Globalnego Funduszu Środowiska, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Nordyckiego) staje się celem podstawowym polityki ekologicznej.

POLSKI SYSTEM FINANSOWANIA INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH

Polska jako członek Unii Europejskiej musi uwzględniać jej przepisy prawne. Obecne prawo środowiskowe Unii Europejskiej obejmuje ok. 200 aktów, które dotyczą m.in. zanieczyszczenia wody i powietrza, gospodarki

¹ Najważniejszym organem w tym zakresie jest Komisja do spraw Zrównoważonego Rozwoju ONZ, według przyjętego na Konferencji w Johannesburgu dokumentu, powinna ona spełniać następujące zadania: a) dokonywać przeglądu i oceniać postępy przy wdrażaniu postanowień Agendy 21, b) stanowić forum dla integracji polityk, między ministrami różnych resortów; c) zajmować się nowymi wyzwaniami i możliwościami związanymi z wdrażaniem Agendy 21 (szerzej dokumenty ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa).

² W związku ze Światowym Szczytem w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju, odbywają-

odpadami i substancjami chemicznymi, biotechniki. Polski Komitet Normalizacyjny, przyjmując istniejące normy europejskich w zakresie ochrony środowiska (jest ich ok. 9500), współpracuje z innymi państwami Unii Europejskiej dla wykorzystania ich doświadczeń we wdrażaniu prawa ekologicznego³.

Polski system finansowania inwestycji ekologicznej wynika z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁴, jego istotą jest integrowanie wielu źródeł – budżetowych i pozabudżetowych – finansowania inwestycji w ochronę środowiska. W układzie podmiotowym rozróżnia się:

- budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- fundusze ekologiczne,
- podmioty gospodarcze,
- banki,
- fundacje i agencje,
- instytucje zagraniczne.

Podstawowymi formami finansowania inwestycji ekologicznych są:

- środki własne,
- dotacje,
- kredyty (komercyjne i preferencyjne),
- pożyczki,
- udziały kapitałowe,
- pomoc zagraniczna⁵.

System finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce tworzą różnorodne instrumenty, do których zalicza się środki własne podmiotów realizujących inwestycje (przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego), źródła obce o charakterze preferencyjnym (fundusze ochrony środowiska i gospodarki

cym się w Johannesburgu sformułowano plan działań, którego wstępną wersją zamieszczono w Internecie – www.mos.gov.pl

³ Szerzej np.: W. Radecki, *Ochrona środowiska*, PWE, Warszawa 2002; K. Berbecka, *Prognozowanie zapotrzebowania na nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską*, *Ekonomia i Środowisko* 2004, nr 1, s. 50–59; J. Famielec, M. Kożuch, *Ocena zapotrzebowania na środki finansowe na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2004–2017*, *Ekonomia i Środowisko* 2005, nr 1, B. Draniewicz, *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej. Zarys ewolucji regulacji*, *Prawo i Środowisko* 2005, nr 2, s. 35–46.

F. Piontek, W. Piontek, *System finansowania ochrony środowiska w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, *Ekonomia i Środowisko* 2005, nr 1.

⁴ Dz.U. 2001, Nr 62 poz. 627.

⁵ Szerzej np.: W. Przybylska-Kapuścińska, J. Wojciechowski, *Bank Ochrony Środowiska S.A. as an element of an integrated financing system of Poland natural environment*, [w:] L. Dziawgo, D. Dziawgo (ed.), *Finance and natural environment. Experience of Poland against the background of developer market economies*, Wyd. TNOiK, Toruń 2003, s. 635–661.

wodnej – Narodowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne, Ekofundusz, środki fundacji ekologicznych, preferencyjne kredyty bankowe np. Banku Ochrony Środowiska, Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej, środki międzynarodowych instytucji finansowych) oraz źródła komercyjne (kredyty, pożyczki, leasing urządzeń ochrony środowiska, emisja obligacji itp.)⁶.

Według drugiej polityki ekologicznej struktura nakładów inwestycyjnych ze względu na źródło pochodzenia powinna kształtować się następująco:

- środki własne – 50%,
- fundusze ekologiczne – 30%,
- budżet państwa – 7%,
- pomoc zagraniczna – 5%,
- fundusze strukturalne Unii Europejskiej – 8%⁷.

W tabeli 1 przedstawiono udział poszczególnych źródeł finansowania inwestycji ekologicznych w ostatnich latach.

Tabela 1. Struktura nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce według źródeł finansowania w latach 1997–2003 w %

WYSZCZEGÓLNIENIE	1997	1998	1999	2000	2001	2003
Środki własne	47,0	50,2	46,2	53,4	51,8	44,1
Fundusze ekologiczne	16,9	16,2	24,6	20,0	23,7	25,3
Środki budżetu centralnego	3,0	2,6	2,0	2,2	2,1	1,5
Środki budżetów terenowych	4,6	3,8	3,2	3,2	2,0	1,7
Kredyty i pożyczki krajowe	16,5	12,5	12,9	11,7	12,2	13,8
Środki z zagranicy	3,8	7,3	5,9	3,9	3,2	8,9
Inne środki	8,2	7,4	5,2	5,6	5,0	4,7
Ogółem	100	100	100	100	100	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2001–2004.

Faktycznie źródła własne dominują w finansowaniu przedsięwzięć w ochronie środowiska, jednakże obserwuje się tendencje zmniejszania tych środków oraz zaangażowania budżetu państwa i budżetów terenowych, natomiast rośnie wykorzystanie środków zagranicznych (co jest zjawiskiem zrozumiałym i wynika ze wzmożenia zaangażowania funduszy przedakcesyjnych). Wzmożenie środków zewnętrznych przy finansowaniu inwestycji w ochronę środowiska, a pomniejszanie własnego finansowego zaangażowania budzi niepokój

⁶ D. Błaszczuk, K. Prandecki, *The financing of environmental protection in Poland during the transformation period*, [w:] *Finance...*, s. 505–525.

⁷ Materiały Ministerstwa Ochrony Środowiska, www.mos.gov.pl

ze względu na możliwość kształtowania postaw roszczeniowych i zmniejszania wagi podstawowej zasady polityki ekologicznej – zanieczyszczający płaci.

W zintegrowanym systemie związanym z polityką ekologiczną chodzi o stosowanie publicznych rozwiązań problemów efektów zewnętrznych, do których zalicza się rozwiązania oparte na mechanizmie rynkowym, regulacje, innowacje, ujawnianie informacji oraz rekompensaty i subwencje⁸. Chodzi więc o regulacje bezpośrednie i pośrednie. Dla spełnienia europejskich standardów czystości środowiska niezbędne są inwestycje w dziedzinie jego ochrony⁹. Efektywność inwestycji może się zwiększyć dzięki sprawnie działającym instytucjom zarówno państwowym, jak i prywatnym. Należy podkreślić coraz większą rolę instytucji prorynkowych.

Przy wdrażaniu projektów inwestycyjnych, ważnych z punktu widzenia zachowania środowiska naturalnego, znaczące miejsce zajmują preferencje i ulgi. Dlatego w polityce ekologicznej przedstawiono kryteria wyboru priorytetów¹⁰, którymi są:

- a) kryteria pierwszej grupy (dla ustalenia priorytetów w realizacji zadań i podziału dostępnych środków publicznych):
 - likwidacja bezpośrednich zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi,
 - przeciwdziałanie degradacji środowiska w obrębie terytorium kraju,
 - przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym;
- b) kryteria drugiej grupy (do wyboru w ramach ustalonych priorytetów konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ochronie środowiska):
 - efektywność ekologiczno-ekonomiczna (minimalizacja nakładów na jednostkę efektu),
 - częściowe lub pełne samofinansowanie (uzyskanie korzyści ekonomicznych poza ekologicznymi),
 - demonstracyjny charakter przedsięwzięć (możliwość powielania rozwiązań).

Trwały – zrównoważony – rozwój eksponuje dwie potrzeby: pierwsza dotyczy zmniejszenia degradacji środowiska i konieczność oszczędnego korzystania z zasobów przyrodniczych, druga postuluje zwalczanie różnic w poziomie życia¹¹. Powyższe zasady oraz potrzeby stanowią wyznacznik realizacji idei ekorozwoju, ściśle związanej z dobrobytem społecznym.

⁸ J. E. Stglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 253–290.

⁹ Na początku XXI wieku obserwuje się niepokojące zjawisko w zakresie nakładów na ochronę środowiska, ich wartość w ostatnich latach systematycznie spada (z ok. 9 mld w 1998 roku do ok. 6 mld w 2001 – źródło: *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2003, s. 58).

¹⁰ Druga Polityka Ekologiczna Państwa, materiały Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl).

¹¹ O „silnej” czy „słabej” trwałości – T. Żylicz, *Trwały rozwój jako podstawa polskiej polityki ekologicznej*, *Ekonomia i Środowisko* 2004, nr 1, s. 57–63.

Przyjęcie idei rozwoju zrównoważonego wymaga przejścia odpowiedzialności za środowisko na każdym szczeblu prowadzenia działalności gospodarczej – produkcji, usług i konsumpcji, oraz na każdym szczeblu władzy publicznej. Organy administracji do spraw ochrony środowiska powinny działać w kierunku monitorowania oraz inspirowania pozostałe organy władzy wszystkich sektorów do poprawy jakości środowiska przyrodniczego. Naczelną rolą państwa jest wzmocnienie podstawowych instytucji ekonomicznych – praw własności oraz prawnego i organizacyjnego zabezpieczenia umów. Bezpieczeństwo praw własności wspiera inwestowanie, pobudza do zwiększania wysiłku, podnosi efektywność wykorzystywania wszystkich zasobów – w tym i zasobów środowiskowych. Proces podejmowania decyzji na rzecz rozwoju zrównoważonego nie dotyczy jedynie działań państwa, odnosi się w coraz większym stopniu do decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego i w przedsiębiorstwach.

ZAGRANICZNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH W POLSCE

Zagraniczne źródła finansowania inwestycji ochrony środowiska w Polsce można podzielić na:

- c) środki uzyskiwane z Unii Europejskiej,
- d) środki z ekokonwersji,
- e) środki organizacji międzynarodowych i otrzymywane w ramach porozumień dwustronnych.

Rozpatrując środki uzyskiwane z Unii Europejskiej rozróżniamy programy przedakcesyjne, tj.: ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) i PHARE (Poland Hungary: Assistance to Restructuring their Economies).

Programy te miały wspomóc kapitałowo kraje kandydujące oraz nauczyć je korzystać w przyszłości ze środków funduszy strukturalnych zgodnie z procedurami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Programy ISPA i SAPARD są skoncentrowane sektorowo na ochronę środowiska, rozwój infrastruktury transportowej i rozwój obszarów wiejskich. W sektorze środowiska pomoc ISPA przeznaczona jest głównie na inwestycje związane z jakością powietrza, zaopatrzeniem w wodę pitną, oczyszczaniem ścieków, gospodarką odpadami oraz rozwojem i modernizacją infrastruktury transportowej z uwzględnieniem wymogów środowiska naturalnego. Program SAPARD koncentruje się na modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Program PHARE

wspiera głównie działania o charakterze regionalnym. Programy te zarządzane są przez Komisję Europejską, a za ich realizację odpowiadają w Polsce Ministerstwo Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹².

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej uruchomione zostały nowe instrumenty takie jak:

- a) Fundusz Spójności,
- b) Fundusze strukturalne,
- c) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
- d) Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- e) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich.

W ramach każdego z nich przewidziane jest finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska¹³.

Środki z ekokonwersji gromadzi Fundacja EkoFundusz, powołana przez Ministra Finansów w celu efektywnego zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z zamiany części zagranicznego długu (tzw. ekokonwersja długu) na wspieranie przedsięwzięć w ochronie środowiska, które mają znaczenie dla danego regionu, kraju, a także w skali globalnej (ale nie na finansowanie przedsięwzięć w skali lokalnej) i udzielająca na te cele dotacji lub pożyczek¹⁴. Ekofundusz wyznacza następujące priorytety:

- ograniczenie transgraniczne transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu,
- ograniczenie dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku,
- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych,
- ochrona bioróżnorodności,
- gospodarka odpadami i rekultywacja gleb.

Ekofundusz współfinansuje tylko projekty inwestycyjne, nie wspiera natomiast projektów badawczych z zakresu ochrony środowiska naturalnego, jego monitoringu, edukacji ekologicznej itp. Przyznawanie dotacji lub pożyczek z Ekofunduszu opiera się najczęściej na zasadzie konkursów, które pozwalają wybrać rozwiązania najbardziej efektywne. Poza tym, Ekofundusz prowadzi własne programy sektorowe lub regionalne, które przedstawia publicznie wraz z ofertą pomocy finansowej. Tworząc projekty, inwestorzy znają cel i możliwości dotowania oraz wymagania Ekofunduszu. Wszystkie projekty realizowane przez Ekofundusz podlegają ścisłej kontroli, często są dzielone na wiele

¹² Materiały NFOŚiGW, WWW.nfosigw.gov.pl

¹³ A. Kassenberg, *Zrównoważony rozwój a programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2004.

¹⁴ Oferta EkoFunduszu, EkoFinanse 2005, nr 5.

etapów, a środki na realizację kolejnego etapu są przekazywane dopiero po zakończeniu poprzedniego.

Najnowszą formą finansowania inwestycji z tego źródła jest możliwość tworzenia spółek partnerstwa publiczno-prywatnego, w których samorządy i partnerzy prywatni współfinansują inwestycje, a później dzielą zyski.

Na rynku polskim działa wiele fundacji i funduszy finansujących ochronę środowiska, w tym m.in.:

- Fundusz na Rzecz Globalnego Środowiska (Global Environmental Facility) GEF, mający na celu ochronę globalnego środowiska przyrodniczego,
- Duński Fundusz Pomocowy Ochrony Środowiska dla Europy Wschodniej i Centralnej (Danish Cooperation for Eastern Europe) DANCEE, realizowany w Polsce od 1991 r., w ramach którego można uzyskać dotację lub pożyczkę na finansowanie projektów w dziedzinie ochrony środowiska¹⁵,
- Polsko-Szwajcarska Komisja Środków Złotowych, wspierająca ochronę środowiska, ochronę zdrowia i pomoc społeczną, w formie dotacji lub pożyczek,
- Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (European Fund for the Development of Polish Villages, Counterpart Fund), działający od 1990 r., którego celem jest rozwój sektora rolniczego w Polsce, a szczególnie infrastruktury i małej przedsiębiorczości, udzielający dotacji i kredytów,
- Fundacja Wspomagania Wsi (Rural Development Foundation), wspierająca rozwój obszarów wiejskich¹⁶.

Nowym źródłem finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska jest Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W ramach polityki ekologicznej Polski i działań Norweskiego Ministerstwa Ochrony Środowiska zawartych w „The new EEA Financial Mechanisms – environment, Norwegian discussion paper” wyznaczono priorytety¹⁷:

- a) ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii:
 - ograniczenie przemieszczania się zanieczyszczeń,
 - oszczędność zasobów energii,
 - zwiększenie udziału produkcji energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym Polski,

¹⁵ www.mos.gov.pl

¹⁶ *Nowe źródła finansowania ochrony Środowiska*, EkoFinanse 2005, nr 5, s. 38–40.

¹⁷ *EOG na starcie. Wszyscy pytają: kiedy?*, EkoFinanse 2005, nr 7–8, s. 48–50.

- zagospodarowanie segregowanych odpadów,
 - zapewnienie aglomeracjom odbioru i oczyszczania ścieków;
- b) promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie i zarządzanie zasobami:
- wprowadzenie wzorców produkcji i konsumpcji przyjaznych środowisku,
 - zachowanie trwałości różnorodności biologicznej,
 - wzmocnienie społeczno-ekonomicznej funkcji lasów,
 - rozszerzenie wiedzy i podnoszenie świadomości osób, instytucji na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów zatrudnienia i środowiska,
 - współpraca i komunikacja pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w edukację ekologiczną,
 - wsparcie dla procesu zachowania i tworzenia nowych miejsc pracy na rzecz ochrony środowiska,
 - wsparcie działań z zakresu tzw. zielonych zamówień, czyli preferowanie przy zakupach przez administrację rządową i samorządową wyrobów i usług, które mniej obciążają środowisko;
- c) ochrona środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzenia w życie odpowiednich przepisów istotnych dla realizacji projektów inwestycyjnych:
- usprawnienia wdrożenia i egzekucji prawa z zakresu ochrony środowiska,
 - wspieranie budowy zdolności instytucjonalnych administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska,
 - gromadzenie i upowszechnianie informacji o najlepszych dostępnych technikach,
 - rozwój systemów zarządzania środowiskowego¹⁸.

Środki z zagranicy stanowiły w 2003 roku prawie 9% wszystkich środków przeznaczonych na inwestycje w ochronę środowiska w Polsce. Tak duży udział zagranicy zaobserwowano po raz pierwszy, należy przewidywać, że finansowanie z tych źródeł będzie rosło wraz z lepszym wykorzystywaniem funduszy Unii Europejskiej.

FUNDUSZE EKOLOGICZNE

Drugie miejsce co do wielkości zaangażowania w finansowanie inwestycji ekologicznych po środkach własnych zajmują fundusze ekologiczne – ich

¹⁸ EkoFinanse 2005, nr 5, s. 38–41; *Fundusze EOG i NMF. Trzy miesiące na dobre wnioski*, EkoFinanse 2005, nr 9, s. 6–9.

udział w inwestycjach w ochronie środowiska kształtuje się na poziomie 20–25%, stanowi więc poważne źródło wsparcia ochrony środowiska w Polsce.

Fundusze ekologiczne zostały powołane w celu zapewnienia niezależności źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych od budżetu państwa. Utworzenie funduszy miało uniezależnić wysokość wydatków na działalność proekologiczną od bieżącej sytuacji budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego i zapewnić ciągłość finansowania inwestycji proekologicznych. Podstawowym źródłem wpływów do funduszy są opłaty i kary za zanieczyszczanie środowiska naturalnego. Fundusze te stanowią najistotniejsze źródło dotacji i pożyczek dla podmiotów podejmujących działania na rzecz ochrony środowiska i stanowią główne źródło finansowania ochrony wód i gospodarki ściekowej¹⁹.

Obecnie w Polsce występują:

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW),
- 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW),
- 373 powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (PFOŚiGW),
- 2489 gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (GFOŚiGW)²⁰.

Fundusze te czerpią dochody z opłat i kar od podmiotów za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, głównie za zanieczyszczanie powietrza (emisję tlenków azotu), za pobór i korzystanie z wód i urządzeń wodnych oraz wprowadzanie ścieków do wód i ziemi, za zrzut zasolonych wód kopalnianych, z opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych złóż geologicznych, za składowanie odpadów, za usuwanie drzew i krzewów (dysponowanie poszczególnymi grupami środków przez poszczególne rodzaje funduszy pokazano w tabeli 2).

¹⁹ Szerzej na temat działalności funduszy m.in. Z. Zawadzka, *The financing of pro-ecological investments in Poland*, [w:] *Finance...*, s. 545–560.

²⁰ Funkcjonowanie tych funduszy jest często przedmiotem krytyki, jednakże wielu ekspertów w dziedzinie ochrony środowiska wypowiada się pozytywnie o ich wpływie na inwestycje ekologiczne, np. K. Górka, *The problem of the functioning of environmental funds in Poland*, [w:] *Finance...*, s. 563–584.

Tabela 2. Udział poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w dochodach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie warunków korzystania ze środowiska

ŹRÓDŁA DOCHODÓW	GMINNE FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ	POWIATOWE FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ	WOJEWÓDZKI FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ	NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ
Opłaty i kary za usuwanie drzew i krzewów	100%	–	–	–
Opłaty i kary za zrzut zasolonych wód oraz emisję tlenków azotu	20%	10%	45,5%	24,5%
Opłaty za składowanie odpadów i kary za niewłaściwe składowanie	50%	10%	26%	14%
Pozostałe opłaty i kary	20%	10%	45,5%	24,5%

Źródło: *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2004, s. 385.

Ze względu na zasięg działania, wielkość nagromadzonych i wydatkowanych środków NFOŚiGW zajmuje najważniejsze miejsce wśród funduszy ekologicznych. Narodowy Fundusz został utworzony w 1989 roku z mocy ustawy z 27 kwietnia 1989r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne²¹. Główną przesłanką jego powołania było wydzielenie określonych publicznych środków finansowych i przeznaczenie ich na cele bezpośrednio związane z ochroną środowiska.

Celem działalności NFOŚiGW jest finansowe wspieranie inwestycji ekologicznych o zasięgu ogólnokrajowym (ponadregionalnym) oraz lokalnym, ale przedsięwzięć bardzo istotnych dla środowiska. Dystrybucja środków finansowych odbywa się w ramach 10 dziedzin związanych z ochroną środowiska. Są to:

- ochrona powietrza,
- ochrona wód i gospodarka wodna,
- ochrona powierzchni ziemi,
- ochrona przyrody i krajobrazu oraz leśnictwo,
- geologia i górnictwo,
- edukacja ekologiczna,
- monitoring środowiska,
- przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska,

²¹ Dz.U. 1989, Nr 26, poz. 139.

- programy międzydziałowe,
- ekspertyzy i prace badawcze²².

Podstawowym źródłem środków finansowych, którymi dysponuje Narodowy Fundusz i pozostałe fundusze, są opłaty ekologiczne. Opłaty ekologiczne są potoczną nazwą opłat, jakie uiszczają podmioty gospodarcze za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, przez które rozumie się emisję zanieczyszczeń do środowiska, degradację powierzchni ziemi, niszczenie zieleni oraz gospodarcze korzystanie z zasobów wodnych. Opłaty ekologiczne zostały ustanowione przez ustawy tworzące prawo ochrony środowiska²³, natomiast ich wysokość jest corocznie określana przez Radę Ministrów. Płacone przez użytkowników środowiska opłaty obciążają ich koszty produkcji, a więc są wyrazem realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”. Opłaty te w systemie finansowania ochrony środowiska spełniają dwie podstawowe funkcje: bodźcową, jako stymulator zachowań proekologicznych i budżetową, jako źródło środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć proekologicznych.

Środki finansowe, którymi dysponuje Narodowy Fundusz pochodzą z:

- opłat za składowanie odpadów i kar związanych z ich niewłaściwym składowaniem,
- opłat i kar za zasolenie wód powierzchniowych i emisję tlenków azotu do powietrza,
- pozostałych opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, a także wpływy z kar za naruszanie warunków korzystania ze środowiska.
- środki z tytułu posiadania udziałów w spółkach, odsetek od udzielanych pożyczek, emisji obligacji, zysków ze sprzedaży i posiadania papierów wartościowych, zaciągania kredytów, oprocentowania rachunków bankowych i lokat, wpłat z innych funduszy, wpływów z przedsięwzięć organizowanych na rzecz środowiska, dobrowolnych wpłat z zakładów pracy, dobrowolnych wpłat, zapisów i darowizn osób fizycznych i prawnych, świadczeń rzeczowych i środków pochodzących z fundacji²⁴.

Zasady finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych przez poszczególne fundusze: Narodowy, wojewódzkie, powiatowe, gminne określa ustawa – Pra-

²² Materiały Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2005 roku, www.nfosigw.gov.pl

²³ Ustawa – Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie 1 lipca 2001 r. i zastąpiła obowiązującą od 31 stycznia 1980 r, wielokrotnie zmienianą, nowelizowaną i uzupełnianą ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska.

²⁴ Materiały NFOŚiGW, www.nfosigw.pl

wo ochrony środowiska²⁵. W ramach ustawy każdy fundusz stosuje własne kryteria, procedury oceny i wyboru wspieranych inwestycji, a także kieruje się własnymi zasadami udzielania i umarzania pożyczek.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej może bezpośrednio udzielać dotacji lub pożyczek podmiotom realizującym inwestycje proekologiczne lub pośrednio, za pomocą współpracujących banków, stosuje następujące formy dofinansowania:

- a) pożyczki,
- b) pożyczki płatnicze,
- c) kredyty udzielane ze środków NFOŚiGW przez banki,
- d) dopłaty do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek,
- e) dotacje,
- f) umorzenia²⁶.

Narodowy Fundusz udzielając pożyczek, stosuje oprocentowanie ustalone w odniesieniu do stopy redyskontowej weksli, ogłaszanej przez Narodowy Bank Polski. Wysokość oprocentowania uzależniona jest od rodzaju podmiotu, któremu udzielana jest pożyczka i dochodów budżetowych na mieszkańca i waha się w przedziale 0,1–0,5 stopy redyskontowej weksli. I tak dla przykładu przy finansowaniu przedsięwzięcia związanego z budową, rozbudową i modernizacją oczyszczalni ścieków i kanalizacji oraz z wpływów z tytułu opłat produktowych na inwestycje związane z likwidacją i rekultywacją składowisk komunalnych, dla których brak możliwości odzysku nagromadzonych odpadów, oprocentowanie wynosi 0,1 stopy redyskonta weksli w stosunku rocznym, a w przypadku pożyczek udzielanych gminom i ich związkom, powiatom i ich związkom, województwom, spółkom realizującym zadania własne gmin, wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, przedsiębiorstwom górniczym, podmiotom realizującym inwestycje z zakresu alternatywnych, przyjaznych środowisku źródeł energii – w wysokości 0,3 stopy redyskonta weksli. Pożyczki udzielone przez Fundusz mogą ulec częściowemu umorzeniu, maksymalnie do 30% kwoty udzielonej pożyczki w przypadku pożyczki wypłaconej z wpływów z tytułu opłat produktowych²⁷. Narodowy Fundusz stanowi pierwszy stopień w systemie funduszy ekologicznych.

²⁵ Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

²⁶ Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek, ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, uchwała Rady Nadzorczej z 21 marca 2005, nr 41.

²⁷ Ibidem, § 16. Zasady udzielania i umarzania pożyczek ze środków Funduszu ulegają zmianom w poszczególnych latach w zależności od wyznaczonych priorytetów.

Drugim stopniem systemu funduszy ekologicznych są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zostały one utworzone w 1989 roku i pierwotnie było ich 49, po wprowadzeniu reformy administracyjnej kraju – 16. Zarówno Narodowy Fundusz, jak i wojewódzkie fundusze mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych są odpowiednio państwowym funduszem celowym i wojewódzkimi funduszami celowymi. Oba wymienione fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie. Zarówno Narodowy Fundusz, jak i fundusze wojewódzkie mogą udostępniać środki finansowe bankom z przeznaczeniem na udzielenie kredytów, pożyczek i dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia, a także dopłaty do oprocentowania udzielanych na ochronę środowiska preferencyjnych kredytów i pożyczek. Oba te fundusze mogą zarządzać powierzonymi z zagranicy środkami, przyznanymi przez rządy państw lub organizacje międzynarodowe.

Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako trzeci stopień w systemie, podjęły działalność wraz z powstaniem powiatów jako jednostek administracji samorządowej od 1 stycznia 1999 r. Dochody PFOŚiGW są przekazywane na rachunek starostwa (rodzaje dochodów PFOŚiGW przedstawiono w tabeli 2.).

Tabela 3. Struktura rodzajowa nakładów inwestycyjnych ogółem i funduszy ekologicznych na ochronę środowiska w Polsce w roku 2003 w %

WYSZCZEGÓLNIENIE	OGÓŁEM	FUNDUSZE EKOLOGICZNE
Ochrona wód i gospodarka ściekowa	56,7	65,4
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	29,2	22,7
Gospodarka odpadami	10,3	8,5
Ochrona i przywrócenie wartości użytkowej gleb, ochrona wód podziemnych i powierzchniowych	0,9	0,3
Ochrona przed hałasem	0,7	0,4
Ochrona różnorodności biologicznej oraz krajobrazu	0,1	0,1
Pozostała działalność związana z ochroną środowiska	2,1	2,6
Ogółem	100	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2004, s. 394–397.

Ostatnim – czwartym stopniem systemu funduszy ekologicznych są gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zostały utworzone w 1993

r. Nie są one organizacyjnie ani prawnie wydzielone ze struktury organizacyjnej samorządu lokalnego. Nie mają osobowości prawnej, a zatem nie mają możliwości udzielania pożyczek. Dysponentem środków jest Zarząd Gminy.

Pod względem zgromadzonych środków finansowych występuje bardzo duże zróżnicowanie GFOŚiGW. Poza kilkunastoma gminami, na terenie których znajdują składowiska odpadów przemysłowych, przynoszące tym gminom wysokie dochody, w większości polskich gmin na koncie funduszu nie ma środków finansowych. Fakt ten jest przedmiotem krytyki funkcjonowania systemu.

Biorąc pod uwagę nakłady finansowe na inwestycje ekologiczne (por tabela 3) można zauważyć znaczące zaangażowanie funduszy ekologicznych w przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony wód i gospodarki ściekowej. Ponad 65 % wszystkich środków finansowych funduszy ekologicznych przeznaczone na inwestycje w tej dziedzinie. Potwierdza się to, że fundusze realizują głównie te inwestycje, w których ulgi są największe (np. udzielanie pożyczek przy stopie procentowej wynoszącej 0,1 stopy redyskonta weksli NBP).

ZAKOŃCZENIE

Polskie fundusze ekologiczne w zdecydowanej większości przypadków działają zgodnie z formalnymi wymaganiami Unii Europejskiej. Jedyne istotny problem wiąże się z kumulowaniem pomocy z różnych źródeł publicznych. Część zadań uznanych za zgodne z zasadami UE mogła w istocie korzystać ze wsparcia kilku różnych funduszy i przez to przekroczyć dopuszczalny pułap udziału środków pomocowych. Jednocześnie przeglądy i analizy funduszy dokonywane z punktu widzenia racjonalności subwencjonowania ukazują, że fundusze nie mają procedur, za pomocą których można wiarygodnie oceniać zarówno efektywność ekonomiczną, jak i wykonalność finansową projektów. Ich wybór dokonuje się najczęściej za pomocą kryteriów, które nie gwarantują, że kierunki i skala pomocy są społecznie optymalne²⁸.

Proces dostosowywania się do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej przebiega dwuetapowo. Pierwszy z nich polega na dostosowaniu polskiego prawa do prawodawstwa unijnego, drugi etap to wdrożenie wymagań przepisów ochrony środowiska. Ta część jest znacznie dłuższa, trudniejsza i kosztowniejsza.

²⁸ T. Żylicz, *The polluter pays principle and the polish environmental funds system*, [w:] *Finance...*, s. 587–599.

Okres przejściowy na dostosowanie się Polski do standardów unijnych w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego wynosi maksymalnie 12 lat. Tymczasem szacuje się, że przy wysokości nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska naturalnego z końca lat dziewięćdziesiątych i początku XXI wieku Polska nie jest w stanie spełnić oczekiwania Unii Europejskiej w zakresie jakości środowiska naturalnego, dlatego w obecnej sytuacji ważne jest utrzymanie istniejącego stanu – systemu finansowania inwestycji z utrzymaniem funduszy ekologicznych oraz rozwojem instytucji wspierających pozyskiwanie środków UE, dla bezpieczeństwa przedsięwzięć w ochronie środowiska Polski.

THE ROLE OF ECOLOGICAL FUNDS FOR THE SAFETY OF INVESTMENT IN ENVIRONMENT PROTECTION

SUMMARY

The aim of this article is to estimate the sources of financing the protection of natural environment in Poland. The process of globalization of the economy results in increased interest in global responsibility. The institutions which implement the idea of sustainable development require an effective collaboration of financing ecological investments. In Poland coexist for example ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), PHARE (Poland Hungary: Assistance to Restructuring their Economics), Global Environmental Facility, Danish Cooperation for Eastern Europe and the new EEA Financial Mechanisms – environment. However, the Polish system of environmental protection is based on the national, provincial, district and communal funds of environmental protection and water management. Ecological funds play an important role in the financing of environmental protection in Poland. They cover up to 20–25% of all investments in the field.

