

Małgorzata Burchard-Dziubińska, Dorota Burzyńska***

FUNDUSZE CELOWE W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Jednym z najważniejszych zamierzeń Polski na lata 2000–2006 jest integracja z Unią Europejską (UE). Warunkiem przystąpienia Polski do UE jest transpozycja i wdrożenie do praktyki administracyjnej i gospodarczej prawodawstwa wspólnotowego, również w dziedzinie ochrony środowiska. Za najistotniejsze strategiczne cele procesu dostosowawczego w ochronie środowiska strona polska i unijna uznały:

- poprawę jakości wód powierzchniowych,
- zwiększenie dostępności wody do picia, a także jej poprawę,
- poprawę jakości powietrza na obszarach o przekroczonych dopuszczalnych stężeniach zanieczyszczeń,
- zmniejszenie zanieczyszczeń z dużych zakładów energetycznego spalania, a także racjonalizację gospodarki odpadami¹.

Do 2002 r. Polska musi przyjąć przepisy prawa ekologicznego UE, rozwinąć infrastrukturę instytucjonalną zdolną do stosowania i egzekwowania tych przepisów. W niektórych przypadkach przewiduje się stosowanie specjalnego trybu dostosowawczego i dłuższych okresów przejściowych. Koszty dostosowania do unijnych standardów w dziedzinie ochrony środowiska będą bardzo wysokie. Szacuje się, że wyniosą ok. 30 mld euro w ciągu 15 lat². Opracowanie optymalnej struktury finansowania niezbędnych działań jest zadaniem priorytetowym, wymagającym kompleksowego ujęcia celów i możliwości ich osiągnięcia.

Obecnie realizowanych jest kilka znaczących przedsięwzięć legislacyjnych, które w decydującym stopniu zwiększą stopień dostosowania polskiego

* Dr w Katedrze Ekonomii UŁ.

** Dr w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

¹ Akceptacja „Narodowej strategii ochrony środowiska na lata 2000–2006”, cz. 1, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2000, nr 9, s. 7–8.

² J. Kąkol, *Wspólnota daje – Wspólnota wymaga*, „EKOPROFIT” 2000, nr 3.

prawa do prawa unijnego (ustawa o ochronie środowiska, ustawa o odpadach, ustawa prawo wodne, ustawa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, ustawa o nawozach i nawożeniu). Pociągnie to za sobą konieczność dostosowania administracji ochrony środowiska wszystkich szczebli i uporządkowania sposobów finansowania ochrony środowiska zgodnie z przepisami o wydatkach publicznych.

Tocząca się aktualnie dyskusja na temat reformy finansów publicznych państwa jest doskonałą okazją do przeanalizowania roli funduszy celowych działających w Polsce w dziedzinie ochrony środowiska pod kątem ich efektywności i zgodności z unijnymi standardami w sferze wydatków publicznych³.

1. ROLA FUNDUSZY CELOWYCH W FINANSOWANIU DZIAŁAŃ PROEKOLOGICZNYCH W POLSCE

Przyjmując źródło pochodzenia jako najbardziej ogólne kryterium podziału środków przeznaczanych na ochronę środowiska można je podzielić na środki:

- ze źródeł publicznych,
- ze źródeł prywatnych,
- z pomocy zagranicznej.

Precyzyjne określenie wysokości kwot i źródeł pochodzenia środków publicznych przeznaczanych na cele ekologiczne w Polsce jest trudne do zaprezentowania. Środki te są bowiem rozproszone pomiędzy budżet państwa, fundusze celowe oraz inne instytucje publiczne.

Środki pomocy zagranicznej pochodzą głównie z programów pomocowych dwustronnych, a także pożyczek udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe.

Na środki pochodzące ze źródeł prywatnych składają się wydatki przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych.

Sposoby finansowania przedsięwzięć ekologicznych są różnorodne, zmierzają jednak wyraźnie w kierunku samofinansowania przedsiębiorstw, zgodnie z zasadą: zanieczyszczający płaci. Zewnętrzne wsparcie ma miejsce wówczas, gdy trudno ustalić konkretny podmiot powodujący szkody w środowisku lub gdy przedsięwzięcie ochronne jest wyjątkowo kapitałochłonne⁴. Wykaz źródeł finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce w latach 1991–1999 zawarty jest w tab. 1, a według danych Narodowego Funduszu Ochrony

³ P. Andrzejewski, *Masa upadłościowa*, „Wprost” 3 XII 2000; D. Maciejka, *Rzeczpospolita nomenklaturowa*, „Wprost”, 5 VIII 2001.

⁴ *Gospodarka, przestrzeń środowisko*, U. Wich (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996, s. 67–68.

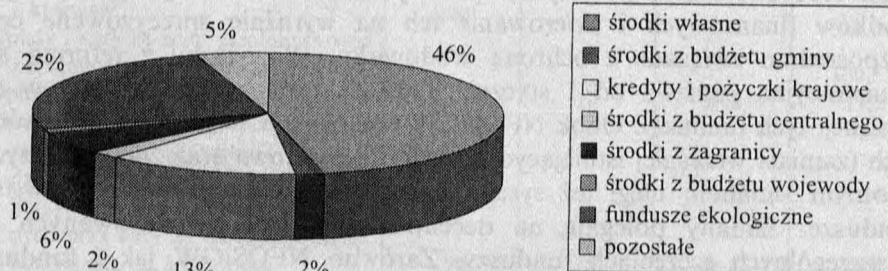
Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w roku 1999 szczegółową strukturę nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska przedstawiono na wykresie 1.

Tabela 1

Źródła finansowania inwestycji ekologicznych w Polsce w latach 1991–1999 (w %)

Źródło finansowania	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fundusze ekologiczne	40	58	47	41	40	34	30	16	25
Środki własne inwestorów i kredyt bankowy	30	20	25	31	32	38	40	50	46
Budżet centralny i budżety wojewódzkie	5	5	7	5	5	5	3	5	3
Budżety terenowe i kredyt bankowy	20	13	16	19	18	19	23	22	20
Pomoc zagraniczna	5	4	5	4	5	4	4	7	6

Źródło: Agenda 21. Sprawozdanie z realizacji w Polsce w latach 1992–1998, wyd. 3, Warszawa 1998; „Ochrona Środowiska” 1999 i 2000.



Wykres 1. Struktura nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska według źródeł finansowania w 1999 r. (ceny bieżące; na podstawie danych NFOŚiGW)

Ważną rolę w finansowaniu inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce odgrywają fundusze celowe tworzone na szczeblu centralnym oraz terenowym. Do tej grupy funduszy zaliczyć można niezależne od budżetu Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

Fundusze ekologiczne są tworzone z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, w tym za pobór i korzystanie z wód i wprowadzanie ścieków do wód i ziemi, opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych wynikających z ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* oraz

z opłat za wyłączanie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto na rzecz funduszy ekologicznych przekazywane są kary za nieprzestrzeganie przepisów prawa ochrony środowiska. Dodatkowym źródłem dochodów są wpływy z operacji finansowych, oprocentowania pożyczek, rachunków bankowych *a vista*, uzyskane pożyczki.

Wiodącą rolę w finansowaniu ochrony środowiska odgrywa Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jest on samodzielną instytucją finansową, powołaną do wspierania zadań w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Powstał na mocy znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 27 kwietnia 1989 r., a rozpoczął swą działalność 1 lipca 1989 r. Charakter i zakres działań tego funduszu określają ustawy:

- *O ochronie i kształtowaniu środowiska,*
- *Prawo wodne,*
- *Prawo geologiczne i górnicze.*

Obecnie fundusz jest największą instytucją finansującą przedsięwzięcia ochrony środowiska w Polsce. Jego środki stanowią ok. 25% łącznych nakładów przeznaczanych na działania proekologiczne⁵.

Główną przesłanką utworzenia NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich, a od 1993 r. również gminnych, było wydzielenie określonych publicznych środków finansowych i skierowanie ich na wyraźnie sprecyzowane cele, bezpośrednio związane z ochroną środowiska. W związku z reformą administracyjną państwa od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zmiany w organizacji tych funduszy. Obok NFOŚiGW funkcjonuje 16 funduszy wojewódzkich (zamiast wcześniej istniejących 49), 373 powiatowe oraz 2489 gminnych. Istotnym zmianom uległ też system podziału środków pomiędzy powstałe fundusze. Zmiany polegają na decentralizacji zadań finansowanych na poszczególnych szczeblach funduszy. Zarówno NFOŚiGW jak i fundusze wojewódzkie posiadają osobowość prawną i mogą prowadzić działalność gospodarczą w ramach ustawowo przyznanych kompetencji. Natomiast powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska nie posiadają osobowości prawnej i w praktyce funkcjonują w strukturach organizacyjnych samorządów terytorialnych tych szczebli. Zajmują się wspieraniem różnych działań chroniących środowisko na szczeblu lokalnym. Udział poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w dochodach z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz kar pieniężnych za naruszanie warunków korzystania ze środowiska od 1999 roku ilustrują dane zawarte w tab. 2. Dochody z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew

⁵ DzU 1989, nr 26, poz. 139 oraz Obwieszczenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, DzU 1994, nr 49, poz. 196.

i krzewów w całości trafiają do funduszy gminnych. Opłaty i kary za zrzut zasolonych wód kopalnianych oraz emisję tlenków azotu w 100% są przekazywane na FNOŚiGW. Opłaty i kary za składowanie odpadów w 50% trafiają do funduszy gminnych, w 10% do funduszy powiatowych, w 28,8% do funduszy wojewódzkich i 11,2% do FNOŚiGW. Pozostałe opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, a także kary za naruszanie zasad korzystania ze środowiska trafiają w 20% do funduszy gminnych, w 10% do funduszy powiatowych, w 50,4% do funduszy wojewódzkich i w 19,6% do NFOŚiGW.

Tabela 2

Udział poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w dochodach z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz kar pieniężnych za naruszanie warunków korzystania ze środowiska od 1999 r. (w %)

Źródło dochodów	Fundusze			NFOŚiGW
	gminne	powiatowe	wojewódzkie	
Opłaty i kary za usuwanie drzew i krzewów	100			
Opłaty i kary za zrzut zasolonych wód kopalnianych oraz emisję Nox				100
Opłaty i kary za składowanie odpadów	50	10	28,8	11,2
Pozostałe opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych oraz kary za naruszanie zasad korzystania ze środowiska	20	10	50,4	19,6

Źródło: „Ochrona Środowiska” 2000, „Rocznik statystyczny GUS”.

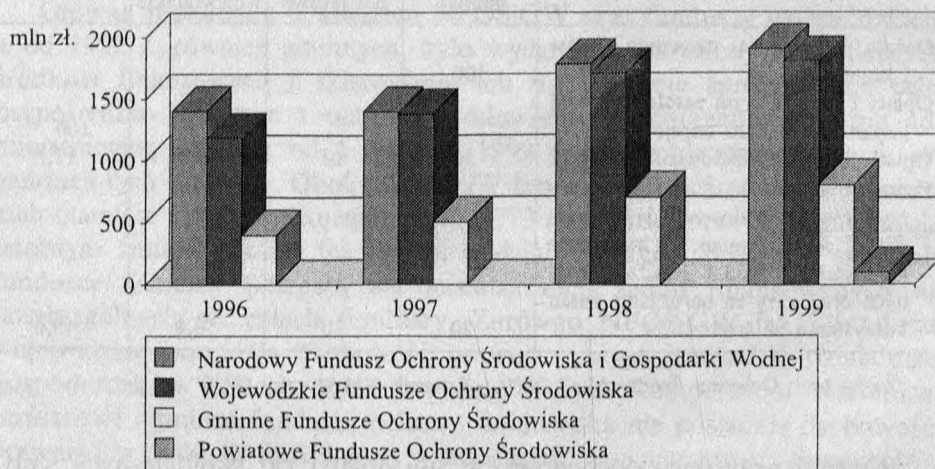
Rozkład wszystkich dochodów z tytułu opłat i kar ekologicznych wpływających na fundusze ochrony środowiska w nowym podziale administracyjnym od 1999 r. przedstawia się następująco:

- NFOŚiGW – 27% (do końca 1998 r. 41%),
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska – 44% (do końca 1998 r. 47%),
- powiatowe fundusze ochrony środowiska – 9%,
- gminne fundusze ochrony środowiska – 20% (do końca 1998 r. 12%)⁶.

⁶ M. Sobiecki (red.), *Powiatowe fundusze ochrony środowiska*, materiały konferencyjne, Białystok 2000, s. 19.

Z analizy przedstawionych danych wynika, że najsilniejszą pozycję mają fundusze wojewódzkie, zaś najsłabszą fundusze powiatowe. W przypadku tych ostatnich wyjątkowo niejasno został też określony zakres ich działań w sferze ochrony środowiska.

Najistotniejszą instytucją finansującą ochronę środowiska w Polsce jest obecnie NFOŚiGW, a jego rola i znaczenie w realizacji polityki ekologicznej państwa wynika z celów, dla jakich został powołany oraz z charakteru funduszu jako instytucji finansowej dysponującej różnorodnym portfelem produktów w formie dotacji, preferencyjnych pożyczek, dopłat do kredytów bankowych, możliwości alokowania środków w takie aktywa, jak obligacje czy akcje podmiotów realizujących zadania służące ochronie środowiska⁷. Wpływy z tytułu opłat i kar ekologicznych w przypadku NFOŚiGW są mniejsze niż w przypadku funduszy wojewódzkich, ale dochody uzyskiwane z innych źródeł oraz obsługa zagranicznych linii kredytowych i funduszy pomocowych nadają mu wysoką rangę. Zostało to przedstawione na wykresie 2.



Wykres 2. Wielkość środków dyspozycyjnych Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 1996–1999 (na podstawie danych NFOŚiGW)

Do celów strategicznych funduszu należą:

– koncentracja pomocy finansowej na kluczowych, z punktu widzenia członkostwa w Unii Europejskiej, przedsięwzięciach w dziedzinie ochrony powietrza, wód i ziemi oraz gospodarki wodnej,

⁷ B. Koszułap, L. Płotkowski, *Finansowanie ochrony środowiska. W stronę uryn-kowienia*, „EKOPROFIT” 1999, nr 3, s. 48.

- dążenie do utrzymania przez NFOŚiGW 10% udziału w całkowitych nakładach inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce przez zwiększenie aktywności w operacjach finansowych i kapitałowych,
- ograniczenie udziału funduszu w całkowitych kosztach przedsięwzięć do 50%,
- spełnienie celów finansowych obejmujących osiągnięcie struktury wydatków ze źródeł krajowych, dotacje 23–25%, pożyczki 70–72%, inwestycje kapitałowe 5–7%, a przy doborze przedsięwzięć dofinansowywanych, kierowanie się rachunkiem ekonomicznym i analizą *cost-benefit* przy wyborze projektów,
- dostosowanie procedur zarządzania do standardów stosowanych w międzynarodowych instytucjach finansowych,
- przejęcie roli redystrybutora środków z nowych instrumentów ekonomicznych, takich jak np. opłaty produktowe i depozytowe,
- uzyskanie certyfikatu jakości ISO 9000⁸.

W ramach celów funkcjonalnych znajdują się obszary priorytetowe, związane z poszczególnymi kategoriami zagrożeń środowiska, które wymagają szybkiego i skutecznego rozwiązania. Przedsięwzięcia tego typu mogą również liczyć na dofinansowanie z unijnych środków pomocowych.

Realizację inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej NFOŚiGW stymuluje za pomocą różnorodnych form finansowania: preferencyjnych pożyczek, dotacji, dopłat do oprocentowania kredytów bankowych⁹. W celu bardziej efektywnego pod względem ekologicznym wydatkowania środków i pozyskiwania dodatkowych funduszy na działalność statutową planuje się rozszerzenie oferty funduszu o udzielanie pożyczek na warunkach zbliżonych do rynkowych, przy jednoczesnym ograniczeniu wielkości środków przeznaczonych na dotacje inwestycyjne i dopłaty do kredytów bankowych. Część stosowanych dotychczas dotacji inwestycyjnych obejmie inwestycje kapitałowe, a działalność na rynku obligacji zastąpi dopłaty do kredytów bankowych. Zostanie tym samym poszerzony zakres działalności kapitałowej funduszu, aby w 2003 r. wydatki na ten cel osiągnęły 5–7% udziału w strukturze finansowania ochrony środowiska przez fundusz ze źródeł krajowych.

Wielkość wpływów i wydatków krajowych środków pieniężnych do NFOŚiGW w 2000 r. prezentują dane w tab. 3. Część uzyskiwanych przychodów jest przeznaczana na finansowanie pożyczkowe i kapitałowe. Dzięki temu jest możliwe utrzymywanie stałego wzrostu funduszu własnego. Po otrzymaniu zwrotu rat odsetek od pożyczek i kredytów lub sprzedaży

⁸ J. Czudak-Kiersz, *Strategia działania Narodowego Funduszu*, „EKOPROFIT” 2000, nr 4, s. 24–25.

⁹ *Ibidem*, s. 27.

akcji i udziałów przedsięwzięć, w których osiągnięto planowany efekt ekologiczny, wpływy otrzymywane przez NFOŚiGW są przeznaczane ponownie na finansowanie działań proekologicznych. W strukturze wpływów coraz większe znaczenie mają wpływy z tytułu odsetek od pożyczek i kredytów oraz wpływy z tytułu zwrotu rat pożyczek i kredytów. W 2000 r. stanowiły one 61,5% ogółu wpływów, co oznacza, że prawie dwukrotnie przewyższały wpływy z tytułu opłat i kar. W ten sposób stały się podstawowym źródłem środków pozyskiwanych przez fundusz na finansowanie ochrony środowiska.

Tabela 3

Wpływy i wydatki krajowych środków pieniężnych do NFOŚiGW w 2000 r. (w tys. zł)

Wpływy	1 508 046
wpływy z tytułu opłat i kar (bez akcji przejętych za wierzytelności)	543 520
wpływy z tytułu odsetek od pożyczek i kredytów	367 256
wpływy z tytułu zwrotu rat pożyczek i kredytów	561 231
pozostałe wpływy	36 039
Wydatki	1 402 643
pożyczkowe finansowanie ochrony środowiska	882 152
dotacyjne finansowanie ochrony środowiska (bez umorzeń)	333 990
kapitałowe finansowanie ochrony środowiska	3 601
wydatki na działalność Narodowego Funduszu	68 371
wzrost stanu posiadanych papierów wartościowych Skarbu Państwa	114 529

Źródło: NFOŚiGW, *Raport roczny 2000*, www.nfosigw.gov.pl.

Fundusz stosuje trzy następujące formy finansowania ochrony środowiska:

- finansowanie pożyczkowe,
- finansowanie dotacyjne,
- finansowanie kapitałowe.

Finansowanie pożyczkowe obejmuje pożyczki udzielane przez NFOŚiGW, kredyty udzielane przez banki ze środków NFOŚiGW, konsorcja, czyli wspólne finansowanie inwestycji ekologicznych przez NFOŚiGW i banki, linie kredytowe ze środków NFOŚiGW obsługiwane przez banki. Finansowanie pożyczkowe pod względem wysokości wypłat stanowi największą pozycję w wydatkach na ochronę środowiska. W 2000 r. wypłacono w tej formie 882 152 tys. zł. Ponad 40% całej kwoty przeznaczono na finansowanie budowy kanalizacji sanitarnych, kolejne pozycje zajmuje finansowanie zagospodarowania odpadów stałych, budowy małych oczyszczalni ścieków oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

W ramach **finansowania dotacyjnego** stosuje się następujące formy: dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, umorzenia pożyczek

i kredytów, nagrody w konkursach organizowanych na rzecz ochrony środowiska, koszty krajowe programów zagranicznych. W ramach tej formy finansowania w 2000 r. wypłacono łącznie 340 006 tys. zł.

W tym samym roku na **finansowanie kapitałowe** przeznaczono kwotę 3500 tys. zł. Zakres działalności kapitałowej dotyczy głównie zakupu akcji, obejmowania udziałów w spółkach oraz zagospodarowanie dywidendy od posiadanych akcji.

Do najczęściej stosowanych przez NFOŚiGW instrumentów finansowych należą:

- **kredyty** – fundusz może samodzielnie udzielać kredytów z własnych środków jak również zlecać innym bankom administrowanie jego środkami. Może też dokonywać dopłat do kredytów preferencyjnych, udzielanych przez banki na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną w celu pokrycia różnicy pomiędzy oprocentowaniem preferencyjnym a komercyjnym. Może też zawierać z innymi bankami i innymi organizacjami finansowymi umowy o wspólnym finansowaniu przedsięwzięć w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie leasingu;

- **dotacje** – mogą być udzielane na edukację ekologiczną, monitoring, ochronę przyrody, badania naukowe, programy wdrożeniowe i rozwojowe, zapobieganie lub likwidację nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, prace geologiczne itp. Adresowane są one w szczególności do samorządów terytorialnych, jednostek budżetowych działających w zakresie ochrony zdrowia, profilaktyki zdrowotnej, pomocy społecznej, oświaty i kultury;

- **warunki finansowania** – fundusz udzielając pożyczek, może stosować preferencyjne oprocentowanie ustalane w odniesieniu do stopy redyskontowej w NBP, a także możliwość negocjacji oprocentowania przy pożyczkach wyższych niż 10 mln zł. Pożyczki funduszu nie mogą przekraczać 50% kosztów zadania, jednak udzielane samorządom terytorialnym lub komunalnym jednostkom organizacyjnym mogą sięgać 70% kosztów zadania. Mogą być stosowane częściowe umorzenia na wniosek pożyczkobiorcy po spełnieniu określonych warunków, np.: terminowość realizacji, osiągnięcie właściwego efektu rzeczowego i ekologicznego zadania, terminowość spłaty pożyczki czy wywiązywanie się z obowiązku uiszczenia opłat i kar stanowiących dochody funduszu;

- **kryteria wyboru projektu** – przedsięwzięcia ekologiczne muszą odpowiadać założeniom polityki ekologicznej państwa. Priorytetowo oceniane są przedsięwzięcia, w których likwidowane są zagrożenia u źródeł ich powstawania. W projektach przemysłowych zakładać należy wdrażanie nowoczesnych i czystych technologii oraz takich rozwiązań technicznych, które podnoszą sprawność już istniejących urządzeń ochrony środowiska. W tych poczynaniach zachowane zostają także odpowiednie wymagania proceduralne.

Fundusz odgrywa także istotną rolę we współpracy z instytucjami zagranicznymi. Rozpoczął ją od realizacji ekokonwersji polskiego długu wobec Finlandii. Następnie realizował program pomocy szwedzkiej, który posłużył do udzielania pożyczek w systemie rewolwingowym. Od 1994 r. na mocy porozumienia pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Ochrony Środowiska fundusz prowadzi sprawy związane z realizacją programów i projektów finansowanych z pomocy zagranicznej. W 2000 r. fundusz obsługiwał następujące programy i projekty:

- **programy Phare: PL9608, PL9806, PL9907, PL9912** – zakończono realizację 13 kontraktów zawartych w 1999 r. na łączną kwotę 2999 tys. euro;

- **Ekologiczny Fundusz Partnerski Phare** – powstaje ze spłat pożyczek udzielonych ze środków programu pomocowego Phare. W 2000 r. przychody z tego tytułu wyniosły 3600 tys. zł;

- **projekt „Ochrona środowiska na terenach wiejskich”** – jest finansowany ze środków Banku Światowego, który udzielił NFOŚiGW kredytu na kwotę 1250 tys. USD i 1100 tys. euro. Ponadto program ten jest wspierany przez Global Environmental Facility, Unię Europejską, w ramach Phare – Large Scale Infrastructure Facility oraz Nordic Environment Finance Corporation;

- **projekt US EPA „Lokalna Akcja na rzecz Środowiska”** – w 2000 r. zakończono realizację projektu finansowanego przez Amerykańską Agencję Ochrony Środowiska, która na opracowanie kompleksowych programów ochrony środowiska dla kilku wybranych rejonów przeznaczyła 300 tys. USD;

- **Ekologiczny Fundusz Partnerski BITS** – powstaje ze spłat pożyczek udzielanych polskim inwestorom z darowizny rządu Szwecji; przychody w 2000 r. wyniosły 1918 tys. zł;

- **Fundusz Darów Fińskich** – posłużył do sfinansowania trzech przedsięwzięć wybranych przez Polską i Fińską Grupę Zadaniową, na łączną kwotę 2399 tys. zł;

- **ISPA** – przygotowanie projektów, przewidzianych do finansowania ze środków ISPA;

- **pomoc bilateralna** – jest realizowana na podstawie umów międzyrządowych, protokołów i porozumień podpisywanych przez agendy rządowe Polski i państw wspierających finansowo działania proekologiczne. Dotyczy to umów zawartych z Danią, Finlandią, Holandią i Szwajcarią;

- **DEPA** – w 2000 r. zakończono realizację 9 projektów finansowanych przez Duńską Agencję Ochrony Środowiska (DEPA).

Łączenie funduszy pozabudżetowych z funduszami pomocy zagranicznej daje możliwość zwiększania efektywności finansowej, zwłaszcza na etapie dostosowań prawnych, ekonomicznych, administracyjnych a także technicznych w systemie ochrony środowiska.

Obok Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej działa także Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych. Został on utworzony na podstawie

ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 26 marca 1982 r. i utrzymany mocą nowej ustawy z 3 lutego 1995 r.¹⁰ Dochodami funduszu są należności i opłaty związane z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji, opłaty z tytułu niewykonywania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, opłaty podwyższone za nieterminową rekultywację gruntów zdewastowanych, a także darowizny. Fundusz ten dzieli się na terenowy i centralny. Środki funduszu terenowego stanowią 80% dochodów i pozostają w dyspozycji władz wojewódzkich. Natomiast pozostałe 20% dochodów ma do dyspozycji minister rolnictwa. Środki przeznaczane są na zadania z zakresu: ochrony, rekultywacji, poprawy jakości gruntów, wypłat odszkodowań. Z tych środków pokrywane są także wydatki na budowę i renowację zbiorników wodnych służących do małej retencji, budowę i modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych, a także na wykonywanie badań pól rolnych pochodzących ze sfer ochronnych z punktu widzenia parametrów jakościowych. Fundusz ten nie jest funduszem dotowanym z budżetu państwa¹¹.

2. POZOSTAŁE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ PROEKOLOGICZNYCH

System finansowania ochrony środowiska obejmuje różnorodne instytucje oraz sposoby finansowania inwestycji ekologicznych. Fundusze celowe, fundacje i pomoc zagraniczna są źródłem dotacji. Banki i fundusze kapitałowe pozwalają uzyskać inwestorom pomoc o charakterze zobowiązań finansowych.

Najbardziej znaczącą fundacją ekologiczną pozyskującą środki na ochronę środowiska jest Fundacja EKOFUNDUSZ¹². Fundację powołano w 1992 r. do zarządzania środkami pochodzącymi z ekokonwersji, czyli umorzenia przez Klub Paryski 50% polskiego długu, pod warunkiem spłaty pozostałej części do roku 2010 oraz przeznaczenia ekwiwalentu umorzonej części długu na ochronę środowiska. Dotychczas decyzję o ekokonwersji podjęły Szwecja, Francja, Szwajcaria, Włochy, USA, Finlandia. Łącznie ponad 545 mln USD jest do wydania w latach 1992–2010. Zadaniem fundacji jest dofinansowywanie przedsięwzięć w ochronie środowiska, które mają nie tylko istotne znaczenie w skali regionu czy kraju, ale także wpływają na osiągnięcie celów ekologicznych uznanych za priorytetowe przez społeczność międzynarodową w skali europejskiej czy nawet światowej. Ta specyfika EKOFUNDUSZU, odróżniająca go od innych funduszy wspierających inwestycje proekologiczne

¹⁰ DzU 1982, nr 11, poz. 82 oraz DzU 1995, nr 16, poz. 78.

¹¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1999r. s. 382.

¹² B. Koszuliak, L. Plotkowski, *op. cit.*, s. 48.

w Polsce, wyklucza możliwość dofinansowania przedsięwzięć, których celem jest rozwiązywanie lokalnych problemów. Głównym zadaniem EKOFUNDUSZU jest ułatwienie transferu na polski rynek najlepszych technologii oraz stymulowanie rozwoju polskiego przemysłu ochrony środowiska¹³.

Wydatki ekologiczne są również w pewnym stopniu finansowane z budżetu państwa. Inwestycje tego typu są określane imiennie w ustawie budżetowej, a także w formie subwencji dla gmin i dotacji celowych.

Ważny udział w krajowych źródłach finansowania ma proekologiczna działalność Banku Ochrony Środowiska SA, którego NFOŚiGW jest akcjonariuszem większościowym oraz z którym bardzo ściśle współpracuje w realizacji celów polityki ekologicznej. Oferuje on najwięcej preferencyjnych linii kredytowych i dysponuje zróżnicowaną ofertą dla prywatnych i zinstytucjonalizowanych inwestorów. Ważną rolę na rynku kredytów ekologicznych spełniają także międzynarodowe instytucje finansowe, a zwłaszcza Bank Światowy i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Zajmują się one finansowaniem dużych projektów inwestycyjnych.

W ostatnich latach można również zaobserwować rosnące zainteresowanie funduszy kapitałowych obszarem inwestycji ekologicznych. Zainteresowanie funduszy inwestycyjnych udziałami w spółkach wytwarzających produkty i usługi w dziedzinie ekologii dokonuje się na zasadach komercyjnych.

3. DZIAŁALNOŚĆ FUNDUSZY CELOWYCH W OCHRONIE ŚRODOWISKA W POLSCE – PRÓBA OCENY

Kryzys finansów publicznych w Polsce, jaki ujawnił się w ostrej formie w połowie 2000 r., narastał od kilku lat. Obecnie przybrał już jednak rozmiary, które zmuszają rząd do podjęcia natychmiastowych działań mających na celu uzdrowienie finansów publicznych i zapobieżenie znacznie poważniejszemu kryzysowi gospodarczemu. Dyskusja nad kształtem budżetu i niezbędnymi cięciami wydatków nie oszczędziła też funduszy celowych. Lista tych funduszy jest dość długa i obejmuje m. in. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, Fundusz Alimentacyjny, Fundusz Kombatantów, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych itp.¹⁴. Do tych funduszy należy także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wśród często postulowanych sposobów poprawy

¹³ Jak działa EKOFUNDUSZ?, seminarium Ustroń 13–14.12.1999 r., *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania przedsięwzięć w przemyśle*, dodatek do „EKOPROFIT” 2000, nr 2, s. 13.

¹⁴ E. Denek, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 95–96.

sytuacji finansów państwa wymienia się likwidację funduszy celowych. Głównym powodem jest chęć wyeliminowania wydatków budżetowych związanych z funkcjonowaniem tych funduszy. W przypadku NFOŚiGW sprawa nie jest wcale taka oczywista, gdyż fundusz ten nie wymaga dotacji z budżetu, wręcz przeciwnie, zgromadzone środki i wpływy z bieżącej działalności pozwalają na powiększanie posiadanych zasobów finansowych.

Za likwidacją funduszy celowych przemawiają jednak dwa dalsze argumenty. Po pierwsze funkcjonowanie funduszy jest mało przejrzyste i wymyka się spod społecznej kontroli. Po drugie obsadzanie stanowisk w zarządach i radach nadzorczych funduszy jest upolitycznione i często prowadzi do przydziału miejsc z „klucza partyjnego”, przy pomijaniu kryterium kompetencji. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie różni się pod tym względem od pozostałych. Pewnym wyjątkiem jest NFOŚiGW, który zdecydował się na upowszechnienie informacji na temat swojej działalności w internecie, choć i w jego przypadku obsada najważniejszych stanowisk nie jest wolna od nomenklaturowych nacisków.

Jednocześnie wysuwane są zarzuty, że funkcjonowanie funduszy ekologicznych osłabia działanie mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji ograniczonych środków pomiędzy konkurencyjne cele związane z ochroną środowiska i racjonalne wykorzystanie jego zasobów. Istnienie celowych funduszy narusza także spójność systemu finansów publicznych i uniemożliwia pełnienie przez rynek funkcji optymalizującej w finansowaniu ochrony środowiska¹⁵.

Wypowiadane są opinie, że dominująca pozycja środków publicznych oferowanych na rynku wypacza jego charakter i narusza zasadę konkurencyjności. Środki publiczne w formie funduszy celowych są wyłączone z konkurencyjnych zastosowań w innych sektorach gospodarki. Uważa się także, że dotacje i preferencyjne pożyczki oferowane przez fundusze, hamują rozwój i aktywizację sektora bankowego oraz funduszy prywatnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Funkcjonowanie funduszy celowych jest zjawiskiem kontrowersyjnym, formułowane bywają opinie, że finansowanie z funduszu powoduje większą elastyczność gospodarowania środkami. Bardziej elastyczne kształtowanie dochodów funduszy jest jednak możliwe tylko wówczas, gdy źródła dochodów są tak dobrane, że administracja funduszu będzie miała możliwość oddziaływania na ich wzrost. Fundusze jednak mogą być dogodną formą

¹⁵ E. Lorek, *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2000, s. 168–169.

finansowania długoterminowych inwestycji. Jest to związane z wielokadencyjnością funduszy i przechodzeniem środków na rok następny.

Z drugiej jednak strony rozwijające się intensywnie rynkowe otoczenie celowych funduszy ekologicznych ma wpływ na modyfikację zasad ich działania. Widoczne jest poszerzenie i wyraźne zróżnicowanie oferty funduszy i wiązanie jej z nowymi formami finansowania. Jednocześnie w miarę postępu transformacji gospodarki, ilość źródeł finansowania inwestycji ekologicznych ulega zwiększeniu, a ich oferta dywersyfikacji.

Funkcjonowanie funduszu celowego związanego z ochroną środowiska nie jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym w świecie. W wielu krajach opłaty ekologiczne i ewentualne kary naliczane za łamanie przepisów ochrony środowiska trafiają do budżetu państwa bez gwarancji, że zgromadzone w ten sposób środki zostaną przeznaczone na finansowanie działań proekologicznych. Tendencja do wzrostu wysokości opłat i kar ekologicznych sprawia, że wpływy z tych tytułów także rosną i przekraczają wydatki państwa na realizację zadań ochronnych. Przy przestrzeganiu zasady zanieczyszczający płaci jest zrozumiałe, że gros obciążeń związanych z ochroną środowiska spada na sprawców zanieczyszczeń, a tym samym zmniejsza się pole ewentualnych działań państwa.

Podział środków na działania proekologiczne pomiędzy fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej szczebla gminnego, powiatowego, wojewódzkiego i krajowego prowadzi do niepotrzebnego ich rozdrobnienia. Dla funkcjonowania systemu charakterystyczne są przelewy środków między szczeblami. Przy wykorzystaniu środków z tych funduszy stosuje się zasadę łączenia źródeł finansowania¹⁶.

Tabela 4

Wydatki na ochronę środowiska ze środków Unii Europejskiej
w latach 1990–1998 w mln ECU

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Razem
Wydatki	3,54	8,53	4,84	7,35	23,46	18,13	14,14	8,3	14,81	103,1

Źródło: jak w tab. 3.

Informacje na temat wydatków na rzecz ochrony środowiska w Polsce sfinansowanych ze środków UE w latach 1990–1998 zawiera tab. 4. Łącznie z tego źródła w omawianym okresie przeznaczono na cele ekologiczne 103,1 mln ecu.

¹⁶ S. Owsiak, *op. cit.*, s. 381.

Tabela 5

Zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny na najważniejsze działania na rzecz ochrony środowiska w latach 2000–2006 według priorytetów (w mln euro)

Priorytet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem
Woda	1 100	1 200	1 300	1 400	1 500	1 550	1 600	9 650
Powietrze	1 100	1 370	1 470	1 655	1 200	1 200	1 200	9 195
Odpady	255	255	255	255	255	255	266	1 796
Razem	2 455	2 825	3 025	3 310	2 955	3 005	3 066	20 641

Źródło: K. Górka, *Skutki integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2000, s. 31.

W tab. 5 zawarte są dane na temat zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny niezbędny do realizacji najważniejszych działań w ochronie środowiska w latach 2000–2006. Przewiduje się, że najbardziej kosztowne będą inwestycje w dziedzinie ochrony wody (łącznie 9650 mln euro), na drugim miejscu znajdują się zadania związane z ochroną powietrza (9195 mln euro), a na trzecim z zagospodarowaniem odpadów (1796 mln euro). Szacuje się, że w omawianym okresie nakłady inwestycyjne powinny wynieść łącznie 20 641 mln euro.

Tabela 6

Nakłady inwestycyjne przewidywane na realizację programów dostosowawczych na cele ochrony środowiska w latach 2000–2006 (w mld euro)

Wyszczególnienie	Scenariusz	
	minimum	maksimum
Poprawa jakości powietrza w miastach	3,0	4,1
Redukcja zanieczyszczeń atmosfery emitowanych z elektrowni ciepłych	1,4	9,1
Poprawa jakości wody pitnej	2,7	7,3
Poprawa jakości wody w zlewniach poprzez oczyszczanie ścieków	8,3	11,5
Ochrona wód przed azotanami	2,4	3,0
Gospodarka odpadami	2,3	4,0
Razem	20,1	39,0

Pełne dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska będzie wymagało dużego wysiłku inwestycyjnego. Braki finansowe

dla realizacji programów dostosowawczych w latach 1999–2006 mogą wynieść od 25 do ok. 660 mln euro (w zależności od przyjętego scenariusza), porównaj tab. 6 – największe będą w okresie 2001–2003¹⁷.

Ukształtowany przez lata w Polsce system finansowania ochrony środowiska zaspokaja jedynie najpilniejsze potrzeby i nie jest w stanie uporać się z kosztami realizacji inwestycji restrukturyzacyjnych w gospodarce, zwłaszcza w przemyśle i transporcie. Coraz większego znaczenia powinny nabierać rozwiązania wykorzystywane w gospodarce rynkowej, takie jak: emisja obligacji, leasing, udziały kapitałowe w spółkach, korzystanie z kredytów bankowych i pożyczek od innych podmiotów gospodarczych. Dominujące znaczenie na rynku finansowania ochrony środowiska powinny stanowić środki własne inwestorów. Tak więc do nakładów finansowych na realizację zadań ochrony środowiska zobowiązane winny być podmioty gospodarcze. One to przecież w największym stopniu zanieczyszczają środowisko. Natomiast środki własne gmin mogą wspomagać te działania oraz finansować te przedsięwzięcia ochronne, które nie są związane z działalnością przedsiębiorstw i podmiotów gospodarczych. Ilościowemu wzrostowi wydatków towarzyszyć powinien proces przekształcania ich struktury oraz przyrost efektywności ich wykorzystania. Czynniki takie jak reforma samorządowa, rozwój społeczności lokalnych i społecznych organizacji ekologicznych będą dodatkowo oddziaływały na tempo, a także i kierunek rynku finansowego inwestycji ekologicznych.

Małgorzata Burchard-Dziubińska, Dorota Burzyńska

EARMARKED FUNDS IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

The system of financing environmental protection in Poland shaped over the years meets solely the immediate needs. Earmarked funds designed for environmental protection and made at central and regional levels play a leading role in financing ecological investments. Among them the National Fund of Environmental Protection and Water Management plays a particular role. Combining outside budget funds with foreign aid funds, especially the National Fund, gives the possibility of increasing financial efficiency, particularly when Poland is trying to become a member in the European Union. The functioning of earmarked funds is a controversial phenomenon. The control system of their financial economy arouses a lot of doubts. The developing intensive market surroundings around the funds has got an impact on the modifications of their principles of functioning and the source of financing ecological investments. The importance of financing ecological investments from the investors' own proceeds is gaining in force.

¹⁷ Akceptacja „Narodowej strategii ochrony środowiska na lata 2000–2006”, cz. 2, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2000, nr 10, s. 22.