

Wojciech Zbaraszewski

Znaczenie funduszy ekologicznych w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Szczecinie

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 8, 527-536

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Zbaraszewski

**ZNACZENIE FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH W FINANSOWANIU
OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM WOJEWÓDZKIEGO FUNDUSZU
OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ W SZCZECINIE**

Wprowadzenie

Polska od początku lat dziewięćdziesiątych prowadzi aktywną działalność w zakresie ochrony środowiska. Jednakże stan środowiska, jak również stan infrastruktury służącej jego ochronie nie są wystarczające. Cele ekologiczne, jakie powinny być osiągnięte w pierwszej dekadzie XXI wieku, nie wynikają tylko z wewnętrznych zobowiązań, ale także z konieczności realizacji wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym podpisanym pomiędzy Polską a Unią Europejską. Realizację przyjętych zobowiązań potwierdzały rosnące nakłady finansowe na ochronę środowiska, które jednak po 2000 r. zaczęły spadać. Podczas gdy w 2000 r. nakłady na ochronę środowiska (wydatki inwestycyjne i koszty bieżące według cen stałych 2006 r.) kształtowały się na poziomie 37,4 mld zł, to w 2002 r. było to już tylko 30,0 mld zł, by w 2006 r. osiągnąć poziom 36,1 mld zł. Nakłady na jednego mieszkańca osiągnęły najmniejszą wartość w 2002 r., bo tylko 784 zł. W kolejnych latach nastąpił wzrost do 947 zł w 2006 r.¹

Kształtowanie postaw społecznych sprzyjających ochronie środowiska, wspieranie edukacji dla zrównoważonego rozwoju czy też wspieranie działalności pozarządowych organizacji ekologicznych jest bardzo ważne również w aspekcie

¹ *Ochrona środowiska 2007. Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 431.

rozwoju kapitału ludzkiego. W dobie znacznego zanieczyszczenia środowiska wpływającego negatywnie na zdrowie i życie ludzi, a przez to i na efektywność kapitału ludzkiego, edukacja ekologiczna stanowi istotny element jego rozwoju. Znalazło to swoje odzwierciedlenie także na liście priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej planowanych do finansowania w 2008 roku.

W Polsce środki finansowe przeznaczane na ochronę środowiska w znacznej części pochodzą ze źródeł krajowych. Jednym z głównych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce są fundusze ekologiczne, które w 2006 r. stanowiły prawie 18% w strukturze wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska². Stąd też celem artykułu jest ukazanie znaczenia funduszy ekologicznych i gospodarki wodnej w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) w Szczecinie. Analizą objęto celowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej działające w Polsce w 2006 r. Źródłem danych do analizy i wnioskowania są obowiązujące akty prawne dotyczące ochrony przyrody w Polsce, zbiorcze opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego opublikowane w formie raportu z serii „Informacje i opracowania statystyczne” pod tytułem *Ochrona środowiska 2007* (Warszawa 2007), publikacje Urzędu Statystycznego w Szczecinie *Ochrona środowiska w województwie zachodniopomorskim w latach 2004–2006* (Szczecin 2007), a także materiały WFOŚiGW w Szczecinie. Materiał uzupełniający stanowiły dane ze sprawozdawczości Ministerstwa Środowiska. W artykule zastosowano metodę analizy źródeł oraz metodę analizy literatury. Do przedstawienia wyników wykorzystano metody prezentacji tabelarycznej i graficznej.

1. Fundusze ekologiczne w systemie finansowym ochrony środowiska

W Polsce od przełomu lat 1989/90 konsekwentnie jest budowany i doskonalony system finansowania ochrony środowiska. Bez systemu finansowania niemożliwy byłby wyraźnie widoczny postęp w infrastrukturze komunalnej i przemysłowej związanej z ochroną środowiska, gospodarką wodną i innymi elementami zrównoważonego rozwoju. System finansowania działalności gospodarczej, definiowany jest jako „zbiór zasad i przepisów określających sposób oraz tryb gromadzenia i rozdzielania zasobów pieniężnych wydatkowanych na tę działalność. Finansowanie to może odbywać się poprzez system budżetowy oraz system finansowy

² Ibidem.

przedsiębiorstw, jak i system bankowy oraz wyspecjalizowane instytucje, w tym przede wszystkim fundusze celowe, takie jak np. fundusze postępu technicznego czy fundusze ochrony środowiska”³.

Zasadniczymi źródłami finansowania inwestycji proekologicznych w Polsce (oprócz funduszy ekologicznych) są: budżet centralny, budżety miast i gmin, fundacje, instytucje kredytowe, rynek kapitałowy, źródła zagraniczne (w tym rosnący od 2004 r. udział dotacji z UE), a nade wszystko środki własne przedsiębiorstw, co zostało przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska według źródeł finansowania w Polsce (mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2003	2004	2005	2006
Ogółem	6570,3	5141,4	5337,4	5986,5	6877,76
Środki własne w tym gmin	53,4 -	44,2 17,8	48,1 17,9	49,1 18,0	45,5 15,3
Środki z budżetu:					
centralnego	2,2	1,5	1,0	1,1	1,0
województwa	1,6	0,8	0,5	0,5	0,7
powiatu	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
gminy (współdział)	1,4	0,7	1,1	1,0	0,9
Środki z zagranicy	3,9	8,8	12,2	16,0	19,2
Fundusze ekologiczne (pożyczki, kredyty i dotacje)	20,0	25,3	24,1	21,2	17,6
Kredyty i pożyczki krajowe, w tym bankowe	11,7	13,9	8,3	7,6	11,4
Inne środki, w tym nakłady niesfinansowane	5,6	4,7	4,5	3,6	3,6

Źródło: Ochrona środowiska 2007. Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 431.

Struktura źródeł finansowania inwestycji w ochronie środowiska w Polsce wskazuje na dominujący, kształtujący się na poziomie ok. 50%, udział środków własnych inwestorów (głównie jednostek samorządowych i przedsiębiorstw). Na drugim miejscu plasują się fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W analizowanym okresie ich udział w finansowaniu wydatków inwestycyjnych

³ K. Górka, *System finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, nr 523, 1999, s. 17.

na ochronę przyrody w Polsce kształtował się na poziomie ok. 20-25%. Innymi słowy, co czwarta złotówka wydatkowana w Polsce na inwestycje ochrony środowiska pochodzi ze środków funduszy ekologicznych, uruchamiając – na zasadzie dźwigni finansowej – inne wspomagające źródła finansowania. W analizowanym okresie wyraźnie maleje udział budżetu centralnego i budżetów poszczególnych województw w finansowaniu wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska. Systematycznie rośnie udział pomocy zagranicznej, zwłaszcza po uruchomieniu w 2001 roku przedakcesyjnego funduszu ISPA, którego kontynuacją – od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. – jest Fundusz Spójności.

Fundusze ekologiczne odgrywają szczególną rolę w finansowaniu przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska. Są one częścią przychodów wytworzonych w sferze produkcji materialnej, transformowanych poprzez redystrybucyjną funkcję finansów publicznych. Zdaniem K. Górki transfery za pomocą funduszy celowych są koniecznym elementem w systemie finansowania ochrony środowiska. Wynika to z konieczności kierowania środkami za pomocą dystrybucyjnej funkcji finansów publicznych do dziedzin i na przedsięwzięcia, których inwestorzy rynkowi nie podejmują⁴.

2. Przychody i kierunki przeznaczania środków funduszy ekologicznych

Główną przesłanką utworzenia Narodowego (także wojewódzkich, powiatowych i gminnych) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFO-ŚiGW) było wydzielenie publicznych środków finansowych i skierowanie ich na wyraźnie sprecyzowane cele, bezpośrednio związane z ochroną środowiska⁵. Fundusze z jednej strony pozwalają gromadzić środki finansowe, z drugiej zaś wydatkują je na inwestycje związane z ochroną środowiska.

System finansowania ochrony środowiska w Polsce opiera się na zasadzie PPP (ang. *Polluter Pays Principle*) – „zanieczyszczający płaci”⁶. Zasada ta oznacza, że sprawcy szkód w środowisku powinni ponosić koszty zapobiegania tym szkodom

⁴ Idem, *Syntetyczna ocena systemu finansowania inwestycji w ochronie środowiska naturalnego w Polsce*, w: *Źródła finansowania ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, materiały konferencyjne, AE Kraków, 1997, s. 138.

⁵ J. Adamczyk, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, AE Kraków, 2001, s. 143.

⁶ *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 141.

lub naprawiania ich skutków. Tak więc w większości przypadków nie powinno mieć miejsca publiczne finansowanie polityki środowiskowej, bowiem płacić za nią powinni sprawcy zanieczyszczeń, jeśli tylko uda się ich zidentyfikować. W Polsce zasada ta jest podstawowym narzędziem realizacji Polityki Ekologicznej Państwa⁷, za którą odpowiada Minister Środowiska⁸. Funkcjonowanie tego systemu oparte jest na ustawowym umocowaniu w Prawie ochrony środowiska.

Fundusze ekologiczne tworzone są z opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian, w tym za pobór wód i korzystanie z wód, wprowadzanie ścieków do wód i ziemi, emisję zanieczyszczeń gazowych i pyłowych do atmosfery, opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych wynikających z ustawy Prawo geologiczne i górnicze, z opłat za wyłączenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a także z kar za naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska oraz z innych wpływów⁹.

Wszystkie przychody funduszy ekologicznych różnych szczebli w 2006 r. osiągnęły poziom ponad 2765 mln zł. W wielkości przychodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu opłat i kar ekologicznych dominują takie dziedziny, jak ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu oraz gospodarka woda i ściekowa – odpowiednio około 26% i 15%. Na gospodarkę odpadami przypada natomiast około 5% w całości przychodów funduszy¹⁰.

Środki funduszy ekologicznych przeznaczane są na finansowanie w całości lub w części działalności związanej z ochroną środowiska i gospodarką wodną (tabela 2). Od początku istnienia Narodowy Fundusz oraz fundusze wojewódzkie stymulowały samorządy i podmioty gospodarcze do rozwoju inwestycji w ochronie środowiska.

W strukturze rodzajowej finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez fundusze ekologiczne w 2006 r. – podobnie jak w roku poprzednim – dominującą formą było finansowanie zwrotne, zwłaszcza poprzez pożyczki i kredyty (48% w ogólnych wydatkach funduszy). Ta niekorzystna tendencja w strukturze finansowania ochrony środowiska przez fundusze celowe została

⁷ *Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006, s. 12.

⁸ Strona internetowa Ministerstwa Środowiska: <http://www.mos.gov.pl>.

⁹ Ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, DzU z 2001 r. nr 63, poz. 639 z późn. zm., oraz Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, DzU z 2005 r. nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

¹⁰ *Ochrona środowiska 2007...*, op. cit., Warszawa 2007, s. 489.

zapoczątkowana już w latach 1999–2001. Udział pożyczek w ogólnych wydatkach wyniósł w 1999 – 68,5%, w 2001 – 55,4%¹¹.

Tabela 2. Formy finansowania z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce w 2006 r. (mln zł)

Formy finansowania	Ogółem	Gospodarka ściekowa i ochrona wód	Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	Gospodarka odpadami	Pozostałe dziedziny
Ogółem	3 773,8	1 550,3	804,2	244,6	1 174,7
Finansowanie zwrotne (pożyczki, kredyty, konsorcja)	1 811,1	1 092,4	543,8	118,5	56,4
Finansowanie bezzwrotne (dotacje, dopłaty, umorzenia)	1 490,0	457,9	260,4	125,4	646,3
Finansowanie kapitałowe (akcje, udziały, obligacje)	472,7	-	-	0,8	471,9

Źródło: *Ochrona środowiska 2007. Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 497.

W 2006 r. znaczny udział w finansowaniu ochrony środowiska ma finansowanie bezzwrotne (m.in. poprzez dotacje, dopłaty), bo prawie 40% w ogólnych wydatkach funduszy. Tendencja wzrostowa tej formy finansowania została zapoczątkowana wiele lat temu. Dla porównania – w 1999 r. dotacje wynosiły 31,5%, zaś w 2001 r. już 44,6%.

W strukturze rodzajowej finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez fundusze ekologiczne dominującą pozycją w 2006 r. były wydatki na ochronę wód i gospodarkę wodną (41%). Podobne odsetki wydatków na tę dziedzinę odnotowano w latach ubiegłych, wynosiły 46,9% w 1999 i 45,4% w 2001 r. Ta dziedzina w strukturze wydatków była dominująca w funduszach wojewódzkich (54,9%), następnie w funduszach gminnych (ok. 37%)¹².

¹¹ A. Radwan, *Znaczenie funduszy ekologicznych w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie*, w: *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, materiały konferencyjne, Kraków 2005, s. 92.

¹² *Ochrona Środowiska 2007...*, op. cit.

W strukturze wydatków w 2006 r. znacząco ważyły środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (ponad 47%). Fundusze ekologiczne, pomimo ich znacznego udziału w finansowaniu ochrony środowiska, budzą coraz więcej kontrowersji¹³. Nadto efektywność funkcjonowania funduszy ekologicznych nie może być – zdaniem F. Piontka¹⁴ – oceniana głównie w kategorii efektywności ekonomicznej. Fundusze ekologiczne służą realizacji priorytetów ekologicznych, a te mają wymiar jakościowy – często trudny do oceny.

3. Działalność Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie

W województwie zachodniopomorskim w latach 2004-2006, podobnie jak w całym kraju, przychody WFOŚiGW w Szczecinie realizowane były przez pozyskanie środków z dwóch głównych źródeł (co przedstawiono w tabeli 3):

- ustawowego podziału (opłaty, kary oraz nadwyżki funduszy gminnych i powiatowych),
- z działalności Funduszu (odsetek od udzielonych pożyczek, oprocentowania rachunków bankowych, lokat bankowych).

O ile przychody w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie ok. 44-46 mln zł, to trudno już jednoznacznie wnioskować co do tendencji zmian w poszczególnych pozycjach zwiększeń stanu funduszu WFOŚiGW w Szczecinie. Znikomą część wpływów funduszu stanowią kary, które w 2007 r. wyniosły zaledwie 53 tys. zł¹⁵. Istotną pozycję stanowią przychody finansowe. Pochodzą one głównie z odsetek uzyskanych z oprocentowania rachunków bankowych i lokat terminowych oraz odsetek od udzielonych pożyczek na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

Znaczącym elementem działalności WFOŚiGW jest pozyskiwanie środków ze spłaty rat kapitałowych udzielonych pożyczek, które są odnawialnym źródłem środków, mającym duży wpływ na środki dyspozycyjne Funduszu. Środki pieniężne uzyskane z tego tytułu w 2007 r. osiągnęły poziom ponad 39 mln zł¹⁶.

¹³ K. Górka, *Wykorzystanie funduszy celowych w ochronie środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” nr 2/2003, s. 42-56.

¹⁴ *Rola i znaczenie Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej po integracji z Unią Europejską*, red. F. Piontek, Zeszyt Naukowy Komitetu „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Warszawa – Bielsko-Biała – Katowice 2004, nr 37, s. 10.

¹⁵ Materiały WFOŚiGW w Szczecinie.

¹⁶ Ibidem.

Tabela 3. Gospodarowanie środkami WFOŚiGW w Szczecinie w latach 2004-2006 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Stan funduszu na początek roku	280 662,7	289 010,6	305 596,6
Zwiększenie, z tego:	44 808,7	46 806,0	46 094,2
– opłaty	30 329,4	24 194,7	31 689,6
– kary	187,1	198,7	67,0
– nadwyżki przekazane do funduszy powiatowych i gminnych	3 274,6	4 526,8	4 229,5
– przychody finansowe	10 978,8	17 574,6	9 771,3
– pozostałe przychody i zwiększenia funduszu	38,8	311,3	336,8
Wydatki, z tego:	36 460,8	30 219,9	17 594,6
– dotacje na realizację zadań bieżących	5 047,8	5 598,5	2 562,5
– dotacje inwestycyjne	15 535,7	12 333,1	2 322,2
– dotacje do oprocentowania kredytów	112,5	142,8	67,9
– umorzenia pożyczek i kredytów ze środków funduszu	8 551,8	5 902,7	5 154,3
– koszty działalności operacyjnej	4 863,0	5 000,2	5 138,2
– koszty finansowe i inne	2 350,0	1 195,4	2 097,5
– pozostałe zmniejszenia funduszu	-	47,3	252,0
Stan funduszu na koniec roku	289 010,6	305 596,6	334 096,3

Źródło: Ochrona środowiska w województwie zachodniopomorskim w latach 2004-2006, US Szczecin, 2007, s. 198.

W analizowanym okresie odnotowano znaczący spadek (ponad 50%) wydatków WFOŚiGW w Szczecinie – z poziomu 36,4 mln zł w 2004 r. do zaledwie 17,6 mln zł w 2006 r. (tab. 3). Pomimo że wydatki obejmują głównie pomoc finansową udzielaną na zadania z zakresu ochrony środowiska, istotną pozycję stanowiły wydatki bieżące (własne) Funduszu związane z wydatkami na utrzymanie biur, zarządu, rady nadzorczej, odpisami aktualizującymi majątek oraz nakładami inwestycyjnymi.

Tabela 4 przedstawia wykaz kierunków finansowanych przez WFOŚiGW w Szczecinie. Głównym kierunkiem finansowania, podobnie jak w kraju, była gospodarka wodno-ściekowa (ponad 66%). W analizowanym okresie zadania dotyczyły głównie budowy kanalizacji sanitarnej oraz rozbudowy i modernizacji istniejących oczyszczalni ścieków.

W analizowanym okresie zaobserwowano malejącą tendencję w finansowaniu ochrony środowiska przez WFOŚiGW w Szczecinie. Nastąpił spadek z poziomu ponad 106 mln zł w 2004 r. do 65 mln zł w 2006 r., czyli o ok. 40%.

Tabela 4. Kierunki finansowania WFOŚiGW w Szczecinie w latach 2004-2006 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Ogółem, z tego na:	106 345,3	67 405,5	65 161,3
– gospodarkę ściekową i ochronę wód	80 639,0	36 722,4	43 606,9
– ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu	11 975,4	10 573,1	8 035,5
– gospodarkę odpadami	3 591,0	823,2	7 938,4
– pozostałe dziedziny	10 139,9	19 286,8	5 580,4

Źródło: Ochrona środowiska w województwie zachodniopomorskim w latach 2004-2006, US Szczecin, 2007, s. 198.

Podsumowanie

1. System finansowania ochrony środowiska w Polsce opiera się w dużym stopniu na źródłach publicznych, a wśród nich – na specyficznych funduszach celowych (ponad 17-procentowy udział w wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska w 2006 r.), pomimo istotnego wzrostu przez ostatnie lata udziału w systemie finansowania środków z zagranicy (19%), a nade wszystko środków własnych (ponad 45%).
2. Pomimo istotnego udziału środków pochodzących z funduszy ekologicznych ich udział na przestrzeni lat 2003-2006 zmalał, z ponad 25% do poziomu niecałych 18%.
3. WFOŚiGW w Szczecinie w znaczącym zakresie wspiera finansowo zadania inwestycyjne, których celem jest poprawa stanu środowiska w województwie zachodniopomorskim, pomimo występującej tendencji malejącej finansowania ochrony środowiska.
4. W związku ze zmianą struktury finansowania ochrony środowiska, a przede wszystkim podjętymi zobowiązaniami Polski w tym zakresie, należy na bieżąco analizować funkcjonowanie Funduszu oraz podejmować decyzje usprawniające jego działalność.

**ROLE OF ECOLOGICAL FUNDS IN POLISH NATURAL ENVIRONMENT
PROTECTION FINANCING WITH SPECIAL CONSIDERATION
OF REGIONAL FUND OF NATURAL ENVIRONMENT PROTECTION
AND WATER MANAGEMENT IN SZCZECIN**

Summary

The article presents an analysis of how ecological funds are used to protect the environment. Money comprising the National Fund for Environmental Protection and Water Management and voivodeship funds which having legal status constitute important links in the environmental protection system by contributing financing and its efficient management.

Translated by Wojciech Zbaraszeński