

Kozioł, Józef

Inwestycje warunkiem sprostania wyzwaniom w ochronie środowiska

Rocznik Żyrardowski 6, 127-132

2008

Artykuł został zdigitalizowany i 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Józef Kozioł

Inwestycje warunkiem sprostania wyzwaniom w ochronie środowiska

Występujące z coraz większą częstotliwością świadectwa zmian klimatycznych powodują rosnące zainteresowanie nie tylko stanem środowiska naturalnego, ale także, a często przede wszystkim, działaniami na rzecz jego poprawy. W tym kontekście bardzo ważną jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim tempie realizujemy zobowiązania, jakie Polska przyjęła na siebie w Traktacie Akcesyjnym, stając się członkiem Unii Europejskiej. Od sprostania wyzwaniom, jakie wynikają z tego dokumentu, zależy bowiem postęp w stanie środowiska w naszym kraju. Zobowiązania te, wraz z naszymi „krajowymi” oczekiwaniami wynikającymi z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, zostały ujęte w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2011–2014”. Ten ponad 60-stronicowy dokument, wychodząc od diagnozy, priorytetów, celów i zadań polityki ekologicznej państwa, precyzuje działania w poszczególnych obszarach ochrony środowiska. Swego rodzaju klamrą spinającą całokształt działań programowych jest szacunek nakładów na ich realizację na lata 2007–2010 i 2011–2014. Wynoszą one odpowiednio: 65,7 mld zł i 63,0 mld zł. Łączny koszt realizacji zadań w tym okresie wynosi 128,7 mld zł w cenach 2005 r. Z kwoty tej aż 97,6% (125,3 mld zł) dotyczy nakładów inwestycyjnych. Przyjmując, że szacunek nakładów jest poprawny, to aby sprostać tak ogromnemu wyzwaniu, jakim jest skala nakładów, należałoby zapewnić średnioroczną ich wielkość na poziomie 16,2 mld zł i to – podkreślimy raz jeszcze – w cenach 2005 r., a ich udział w PKB w granicach 1,3–1,4%.

W świetle podanych wielkości rodzi się pytanie, jaki jest rzeczywisty stan inwestycji w ochronie środowiska i gospodarce wodnej w naszym kraju? Jaki jest punkt startu do tak wielkiego wyzwania? Zanim odpowiemy na te pytania, warto przypomnieć, że wysoka dynamika nakładów inwestycyjnych w tym obszarze gospodarki w latach 90. ubiegłego wieku zaowocowała dużymi przyrostami efektów rzeczowych, zwłaszcza w postaci oczyszczalni ścieków i urządzeń redukujących emisje do powietrza szkodliwych substancji gazowych i pyłowych, a w rezultacie umożliwiła Polsce zdecydowaną poprawę stanu środowiska, a w szczególności jakości wód i powie-

trza¹. Wolumen łącznych nakładów inwestycyjnych w 1998 r. osiągnął ponad 9 mld zł, a ich udział w produkcie krajowym brutto w latach 1996–1998 wyniósł 2%². Zapewne wywarło to pozytywny wpływ m.in. na wydłużenie średniej długości życia mężczyzn z 66,5 lat w 1990 r. do 70,5 lat w 2003 r., a kobiet odpowiednio z 75,4 do 78,9 lat.

Niestety w 2000 r. nastąpiło załamanie nakładów inwestycyjnych na omawiane cele, a ich wielkość zmniejszyła się do 8,2 mld zł. Ta niekorzystna tendencja utrzymała się praktycznie aż do 2004 r. Dopiero w 2005 r. odnotowano istotny przyrost tych nakładów w stosunku do 2004 r., który wyniósł 10,5%. Zahamowany też został spadek ich udziału w PKB, niestety na poziomie zaledwie 0,80% (w ochronie środowiska 0,63%), a w gospodarce wodnej 0,17% PKB).

Rok 2006 przyniósł wzrost nakładów inwestycyjnych zarówno na ochronę środowiska, jak i na gospodarkę wodną, a łączne wydatki na te cele osiągnęły 8,9 mld zł (w tym 6,9 na ochronę środowiska i 2 mld zł na gospodarkę wodną). Można powiedzieć, że przerwana została zła tendencja spadku tych nakładów, gdyż także – po raz pierwszy od kilku lat – wzrósł ich udział w PKB do 0,84% w tym na ochronę środowiska do 0,65 i na gospodarkę wodną do 0,19%.

Nie dysponujemy jeszcze danymi GUS za 2007 r. Można jednak przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że przyrost omawianych nakładów będzie znacznie wyższy niż w roku poprzednim i to o co najmniej kilka punktów procentowych (ze wstępnych danych wynika, że w całej gospodarce wzrost nakładów inwestycyjnych w ubiegłym roku wyniósł 20,6%). Do takiego szacunku upoważniają m.in. dane Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności. Otóż łączna wartość kontraktów zawartych w ramach tego Funduszu w sektorze środowiska w 2007 r. wyniosła ponad 1,7 mld euro, to jest ponaddwukrotnie więcej niż w 2006 r. i aż 91,71% wartości takich kontraktów zawartych w latach 20011–2006. Przyjmując tylko dwudziestoprocentowy przyrost nakładów na te cele w 2007 r., ich wolumen kształtowałby się tylko („i aż”) na poziomie ok. 2/3 nakładów, jakie powinny być realizowane średniorocznie – w świetle ustaleń Polityki ekologicznej państwa do 2014 r.

W strukturze nakładów na ochronę środowiska ponad połowę stanowią nakłady na gospodarkę ściekową i ochronę wód, a na drugim miejscu znajdują się nakłady na ochronę powietrza atmosferycznego, a na

¹ Por. K. Szewczak, Zmiany w stanie degradacji środowiska naturalnego w Polsce w latach 1990–2001, „Rocznik Żyrardowski” tom IV, WSRL, Żyrardów 2006.

² Według danych GUS. Wszystkie dane dotyczące nakładów inwestycyjnych podano w cenach bieżących.

stępnie na gospodarkę odpadami. Kolejność ta jest zgodna z priorytetami wynikającymi z Polityki ekologicznej. Można przypuszczać, iż proporcje te będą ulegać pewnym zmianom ze względu na aktualne wyzwania wynikające także z ustaleń Komisji Europejskiej. Przykładem tego jest obecnie konieczność radykalnego zmniejszenia przez energetykę emisji do powietrza szkodliwych substancji gazowych, co wymaga zdecydowanego zwiększenia nakładów inwestycyjnych na te cele.

Duży wpływ na dynamikę i strukturę inwestowania w ochronę środowiska mają dwie grupy inwestorów, a mianowicie przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego. To one decydowały w ok. 98% o nakładach w tej dziedzinie w 2006 r., przy czym udział przedsiębiorstw wynosił 50,3%. W strukturze inwestorów w gospodarce wodnej dominują jednostki budżetowe oraz gminy (łącznie w 2006 r. 67,8% nakładów na ten cel).

Regionalną alokację nakładów na ochronę środowiska wyznacza wiele czynników, spośród których należy wymienić zwłaszcza stan jego degradacji, stopień urbanizacji oraz powierzchnię danego województwa. Jednak, obok tych czynników, istotny wpływ ma aktywność samorządu terytorialnego. Pod względem wolumenu nakładów w 2006 r. wyróżniały się województwa śląskie (16,6%) i mazowieckie (15,8%), natomiast ze względu na dynamikę województwa: zachodniopomorskie (wzrost o 76,1%) oraz wielkopolskie (o 41,1%).

W świetle przedstawionych liczb, naturalnym staje się pytanie, co uczynić, aby zapewnić wyższą dynamikę nakładów inwestycyjnych w ochronie środowiska i gospodarce wodnej, a tym samym sprostać wyzwaniom w tym zakresie? Odpowiedź na to pytanie ma głębsze znaczenie, bowiem inwestycje prośrodowiskowe wpływają także na ogólną koniunkturę gospodarki, tworzą nowe miejsca pracy, sprzyjają implementacji nowych technologii itp.

Poszukując dodatkowych impulsów pobudzania inwestycji prawie regułą jest wskazywanie na bariery finansowe. W odniesieniu jednak do tej dziedziny ten ważny problem wydaje się być nie tak trudnym. Po pierwsze mamy zapewnione na te cele znaczne środki z budżetu Unii Europejskiej. Ich szacunki wskazują na kwotę od 8 do 11 mld euro, co odpowiada, średnio optymistycznie oceniając, ok. 25% ogółu nakładów. Drugą okolicznością jest posiadanie przez nasz kraj oryginalnego, skutecznego systemu finansowania ochrony środowiska. Jego „kręgosłupem” jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). A pozostałe ogniwą to: wojewódzkie FOSiGW posiadające, analogicznie jak NF, osobowość prawną oraz status funduszy państwowych, powiatowe i gminne FOSiGW, Fundacja EKOFUNDUSZ oraz Bank Ochrony Środowiska S.A. Instytucje te, mimo zróżnicowanych form prawnych i własnościowych, mają

wspólną misję oraz – co bardzo ważne – dysponują specjalistycznymi procedurami, umożliwiającymi sprawną obsługę projektów inwestycyjnych i to nie tylko w zakresie inżynierii finansowej, ale także technologicznej. Ocenia się, że system ten, wyłączając nawet bank, może wygenerować w latach 2007–2014 środki finansowe w kwocie ok. 25% nakładów inwestycyjnych, wynikających z polityki ekologicznej państwa na ten okres. Pozostałe środki powinny wygospodarować inwestorzy, wspomagani kredytami bankowymi, a w szczególności potencjałem ekonomicznym i organizacyjnym BOŚ S.A.

Niewątpliwie jest wiele czynników, które mogą i powinny być wykorzystane w dynamizowaniu nakładów na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. W latach 90. ubiegłego wieku silne impulsy w tym zakresie wychodziły od pozarządowych organizacji proekologicznych, obok samorządu terytorialnego, który niewątpliwie posiada w tym względzie pierwszoplanowe znaczenie. Odnosi się wrażenie, że obecnie osłabła aktywność tych pierwszych. Oczywiście zawsze była, jest i będzie duża rola systemu zarządzania ochroną środowiska na czele z Ministerstwem Środowiska. Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, mając na uwadze skalę nakładów inwestycyjnych na najbliższe lata, będących pochodną w dużym stopniu zobowiązań akcesyjnych, aktualne i pomocne wydają się być następujące działania:

- zwiększenie aktywności zwłaszcza tych jednostek samorządu terytorialnego, które mają słabsze rezultaty w egzekwowaniu – z reguły już uchwalonych – regionalnych programów i planów w ochronie środowiska,
- lepsza synchronizacja środków finansowych i innych możliwości oddziaływania na procesy inwestycyjne, zwłaszcza narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; jest to duży potencjał wysoko wykwalifikowanej kadry inżynierów i ekonomistów, która odciążona od czynności parabankowych (może je wykonywać np. wyspecjalizowany w tym BOS S.A.), mogłaby odegrać jeszcze skuteczniejszą rolę w koordynacji procesów inwestycyjnych w ochronie środowiska, zgodnie z regułami współczesnej gospodarki rynkowej i wymogami UE; dodać należy, iż już obecnie działalność NFOSiGW jest nakierowana na absorpcję środków unijnych,
- aktywniejsze wykorzystanie BOŚ S.A., którego możliwości kredytowania i egzekwowania efektów są duże, zwiększone w 2007 r. w wyniku jego dokapitalizowania na drodze publicznej emisji akcji,
- wzbogacenie organizacyjnych i prawnych form inwestowania w ochronę środowiska (np. partnerstwo publiczno-prywatne),
- zwiększenie dyscypliny w egzekwowaniu opłat i kar ekologicznych, pobudzających do inwestowania w ochronę środowiska; być może za-

- sadne byłoby zaostrenie tego instrumentu oddziaływania na potencjalnych inwestorów w tej dziedzinie (to wymaga odrębnej analizy),
- dokonanie bilansu krajowych możliwości wykonawczych w zakresie omawianych inwestycji, a w razie niedoboru sięgnięcie do nietuzinkowych instrumentów ich kreowania, nie wykluczając zaangażowania wykonawców z krajów wschodnich; prezentacja oferty ponad 20 krajów na dorocznych targach POLEKO w Poznaniu pozwala wyrazić przekonanie, że technologie i urządzenia nie stanowią bariery inwestowania w ochronę środowiska.

Wymienione sugestie zapewne dalece nie wyczerpują możliwych działań na rzecz sprostania inwestycyjnym wyzwaniom w ochronie środowiska. Sądzę jednak, że niniejsza publikacja może być przyczynkiem do wzbogacenia impulsów do jeszcze aktywniejszych działań w tym tak ważnym obszarze gospodarki.

Investments are the condition to cope with the ecological challenges

Summary

The situation in investments in ecology and water economy is the subject of the article. The analysis takes into account international agreements of Accession Treaty to the European Union binding Poland as well as the state document „Ecological policy of State in the years 2007–2010, with the perspective of 2011–2014”. High dynamics of these investments in the 1990. allowed the economy to rise in 2% (GDP growth rate). 2000 was the year of slowing down the investments in this area. Nominal value of them decreased. Their part of GDP decreased to 0.8% in 2005. 2006 was the turning point. The part in GDP of these investments increased to 0.84% (0.65% in environmental protection and 0.19% in water economy).

Poland should invest yearly PLN 16.2 bn (constant prices of 2005) if it wants to cope with the challenges in this field. 2006 increase was modest – only 8.9 bn. The author of the article presents the structure of investing in these areas from the point of view of their kinds, territorial location, main group of investors. He presents conditions of granting incentives and keeping the high pace of increase of investing in the area of environmental protection. The article presents possible, real sources of these investments

and formulates organisational conditions to cope with the investment challenges in environmental protection and water economy. It takes into special consideration the size of financial support of the EU budget and national budget, especially non-budget target funds.