

Kozioł, Józef

Polski system finansowania ochrony środowiska naturalnego

Rocznik Żyrardowski 3, 29-45

2005

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^{*)}

Polski system finansowania ochrony środowiska naturalnego

Wstęp

Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym rośnie zainteresowanie problematyką środowiska naturalnego. Wynika ono z wielu okoliczności i uwarunkowań. Można je podzielić na dwie grupy. W grupie pierwszej znajdują się niewątpliwie czynniki społeczne, takie jak degradacja przyrody w wyniku intensywnych procesów industrializacji i urbanizacji, niszczenie materialnych dóbr kultury spowodowane tymi samymi przyczynami, a nade wszystko – istniejąca i stale rosnąca społeczna świadomość wpływu stanu środowiska naturalnego na zdrowie człowieka.

Do drugiej grupy czynników decydujących o rosnącym zainteresowaniu środowiskiem naturalnym można zaliczyć motywacje ekonomiczne. Będą to m.in. ubytek nieodnawialnych źródeł energii, coraz mniejsza powierzchnia ziemi przypadająca na jednego mieszkańca naszego globu, a także fakt, iż coraz większą część zasobów ludzkich i materialnych współczesne cywilizacje przeznaczają na ochronę środowiska naturalnego. Czynią to w imię racji społecznych i ekonomicznych, których wymiar ma coraz bardziej charakter globalny. Wyrazem tego ostatniego są coraz powszechniej znane konwencje, protokoły i dyrektywy międzynarodowych organizacji i ugrupowań społeczno-politycznych oraz gospodarczych, na czele z ONZ. W działania te wpisują się normy prawne stanowione przez władze poszczególnych krajów. Szczególną siłą sprawczą tych procesów są liczne pozarządowe organizacje i ruchy społeczne oraz programy różnych ugrupowań politycznych, zabiegających o głosy wyborców.

^{*)} Autor jest prezesem Banku Ochrony Środowiska i profesorem Wyższej Szkoły Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie.

Wymienionym, w sposób wręcz sygnalizacyjny, procesom i okolicznościom towarzyszy rosnąca rola pieniądza, a ściślej zasobów pieniężnych angażowanych w finansowanie szeroko rozumianych nakładów na ochronę środowiska naturalnego. Dla ścisłości dodajmy, że chodzi tu o różnego rodzaju nakłady na zapobieganie degradacji środowiska oraz przywracanie środowisku już zdegradowanemu jego pierwotnych walorów.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie niektórych polskich rozwiązań w zakresie finansowania ochrony środowiska. Wybór treści publikacji, obok względów naukowych, wynika z dwóch szczególnych powodów.

Po pierwsze, jak dowodzi doświadczenie wielu krajów, w tym także Polski, stan środowiska naturalnego jest w głównym stopniu rezultatem wielkości ponoszonych na ten cel nakładów. Ich udział w produkcie krajowym brutto danego kraju jest skwantyfikowanym obrazem stosunku do ochrony środowiska. Co więcej, jest on także w dużym stopniu wyrazem stanu społecznej świadomości roli środowiska naturalnego w życiu społeczno-gospodarczym kraju.

Jeśli przyjmiemy ten punkt widzenia, a trudno go zdezwuować, to system finansowania ochrony środowiska jawi się jako niezwykle ważny instrument realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju naszego kraju. Dodajmy do tego, że jest także jednym z zasadniczych warunków realizacji ustaleń rozdziału pt. „Środowisko”, będącego elementem składowym Traktatu Akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej.

Powodem drugim niniejszej publikacji jest fakt, że 1 lipca 2004 r. minęło 15 lat od powstania polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Wówczas to bowiem rozpoczął działalność Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), będący fundamentem tego systemu. Przyjęte rozwiązania dotyczące tworzenia i wykorzystania tego Funduszu stały się bogatym źródłem inspiracji dla rozbudowy systemu w naszym kraju, a także w niektórych innych krajach o zbliżonych problemach w ochronie środowiska naturalnego.

Pojęcie i podstawowe ogniwa systemu finansowania ochrony środowiska

Przyjmując najprostsza, jak sędzę, definicję można ją ująć następująco: przez pojęcie systemu finansowania ochrony środowiska rozumiemy całokształt norm prawnych regulujących zasady gromadzenia i wykorzystania środków pieniężnych przeznaczonych na ten cel oraz zespół instytucji i organizacji odpowiedzialnych za ich efektywne spożytkowanie.

Oczywiście definicja powyższa jest umowna. W odróżnieniu bowiem od wielu innych dziedzin, jak chociażby system bankowy czy ubezpieczeniowy, system finansowania ochrony środowiska charakteryzuje rozproszenie norm prawnych, a także wielość organizacji i instytucji uczestniczących w procesie przyływu środków pieniężnych w tym zakresie.

Wspólnota celów zarówno przepisów prawnych, jak i owych instytucji i organizacji uzasadnia przyjęcie tak skonstruowanej definicji. Celami tymi są ochrona środowiska naturalnego.

Jeśli chodzi o normy prawne regulujące zasady gromadzenia i wydatkowania środków na ochronę środowiska, to należy wyróżnić w szczególności następujące podstawowe akty prawne:

- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001.62.627 z dnia 20 czerwca 2001 r.),
- USTAWA z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 04.92.880 z dnia 30 kwietnia 2004 r.),
- USTAWA z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001.115.1229 z dnia 11 października 2001 r.),
- USTAWA z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. 2001.63.639 z dnia 22 czerwca 2001 r.),
- USTAWA z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 01.62.628 z dnia 20 czerwca 2001 r.),
- USTAWA z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 91.77.335 z dnia 29 sierpnia 1991 r.) tekst jednolity; *ostatnia zmiana Ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych.* (Dz.U. 01.110.1189 z dnia 5 października 2001 r.),
- USTAWA z dnia 28 września 1991 r. o lasach; tekst jednolity, (Dz.U. 91.101.444); *ostatnia zmiana z dnia 25 maja 2003 r. Ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych* (Dz. U. 03.80.721 z dnia 10 maja 2003 r.).

Wymienione akty prawne w najistotniejszym bowiem stopniu regulują zagadnienia gromadzenia i wydatkowania środków na ochronę środowiska naturalnego. **To ich treść przesądza o wielkości strumienia środków finansowych kierowanych na te cele, a pochodzących spoza własnych zasobów inwestorów oraz komercyjnych kredytów bankowych.** W tym miejscu trzeba podkreślić, że w polskim systemie finansowania ochrony środowiska ok. 25% nakładów jest finansowana z pozabudżetowych funduszy celowych. Źródłem tworzenia tych funduszy są opłaty za korzystanie ze środowiska i kary za przekroczenie dopuszczalnych norm w tym zakresie, a także różnego rodzaju opłaty.

Drugi człon definicji systemu finansowania ochrony środowiska obejmuje instytucje i organizacje zajmujące się finansową obsługą nakładów w tym zakresie. **Ich wspólną cechą w warunkach różnorodności organizacyjnej, prawnej i właścicielskiej jest misja, jaką jest wspieranie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska naturalnego.** To ona jest czynnikiem inspirującym te instytucje i organizacje do współpracy, co umożliwia często osiąganie efektów synergii.

Do instytucji i organizacji systemu finansowania Ochrony Środowiska należą w szczególności:

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, działający na terenie całego kraju;
- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, działające na terenie każdego województwa;
- Powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, działające odpowiednio: w skali poszczególnych powiatów i gmin. Fundusze te, w odróżnieniu od Narodowego i Wojewódzkich, nie posiadają osobowości prawnej;
- Bank Ochrony Środowiska S.A., posiadający swoją sieć placówek na terenie całego kraju;
- Fundacja „Ekofundusz”;
- Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej oraz
- Fundacja „Polska Wieś 2000”.

Każda z wymienionych instytucji i organizacji posiada swoje liczne źródła dochodów, jednakże kierunek ich wykorzystania jest w istotnym stopniu zbieżny, a jest nim finansowanie nakładów bezpośrednio bądź pośrednio związanych z ekologią. Można stwierdzić, że mozaika źródeł tworzenia zasobów pieniężnych przez te organizacje jest ich dużym atutem. Zasoby pieniężne pozabudżetowych funduszy celowych wszystkich szczebli organizacyjnych powstają, jak już wspomniano, z opłat i kar z tytułu korzystania ze środowiska. W coraz większym przy tym stopniu są one zwiększane własnymi dochodami z prowadzonej działalności na rynku kapitałowym (np. odsetki od lokat bankowych oraz spłaty udzielonych pożyczek, w części przecież podlegających zwrotowi).

O możliwościach w zakresie finansowania nakładów przez Bank Ochrony Środowiska S.A. decydują zgromadzone depozyty pieniężne. To one wyznaczają skalę udzielonych kredytów i pożyczek. To źródło finansowania ekologii charakteryzuje się pełną zwrotnością wykorzystanych przez inwestorów środków bankowych.

W przypadku pozostałych, wymienionych ogniw systemu finansowania ekologii, źródłem ich możliwości finansowych są środki zagraniczne i krajowe przekazywane na zróżnicowanych zasadach i warunkach.

Wszystkie jednak wymienione źródła finansowania (z wyjątkiem oczywiście Banku) mają charakter niekomercyjny. Oznacza to, że koszt pozyskania środków z tych instytucji i organizacji jest niższy od kosztów rynkowych, jakie dotyczą np. bankowego kredytu komercyjnego. Część środków pochodzących z tych źródeł ma charakter dotacji. Ta forma odnosi się w całości do Fundacji „Ekofundusz”, a także – w istotnym stopniu – do pozostałych, wymienionych, pozabudżetowych funduszy.

Całkowicie zwracanymi przez inwestora są kredyty i pożyczki bankowe w przypadku, gdy są one udzielane z funduszy Banku (pochodzących z depozytów pieniężnych lub funduszy własnych Banku). W sytuacji, gdy źródłem kredytów i pożyczek na ekologię są środki powierzone bankowi przez celowe fundusze, istnieje możliwość częściowego umorzenia ich spłaty.

W zasadzie każdy kredyt lub pożyczka udzielona na finansowanie projektów proekologicznych charakteryzuje znacznie niższe, od rynkowego, oprocentowanie, a także korzystniejsze warunki spłaty kapitału (okres karencji w spłacie oraz terminy spłaty). Różnicę w oprocentowaniu zaangażowanych środków bankowych pomiędzy oprocentowaniem rynkowym i preferencyjnym, pokrywają donatorzy, którymi są wymienione fundusze celowe oraz, w niektórych przypadkach, budżet państwa.

Podłoże powstania systemu finansowania Ochrony Środowiska w Polsce

Obecny kształt prawny i organizacyjny systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce ma swoje korzenie w decyzjach podjętych w końcu lat 80. ubiegłego wieku. **Przełomowym momentem w procesie tworzenia tego systemu, jak już wspomniano, było powstanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, który rozpoczął swą działalność 1 lipca 1989 roku¹. To on stał się inspiratorem, a zarazem trzonem tworzącego się, polskiego systemu finansowania ochrony środowiska, który ze względu na wspólną misję z powstającymi także nieco później innymi proekologicznymi instytucjami finansowymi, zyskuje często nazwę **polskiego zintegrowanego systemu finansowania ochrony środowiska**.

Spośród licznych czynników i warunków, jakie stały się podstawą utworzenia NFOŚiGW, a w ślad za nim innych ogniw omawianego systemu finansowania, należy wyróżnić następujące:

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne (Dz.U. z dnia 9 maja 1989 r.).

- degradacja środowiska w naszym kraju i wynikające stąd ogromne potrzeby finansowe związane z jego rekultywacją i ochroną; bardzo wymownymi, powszechnie znanymi wielkościami, które obrazowały stan środowiska w Polsce w połowie lat 80. ubiegłego wieku były zwłaszcza emisja dwutlenku siarki do atmosfery w ilości ok. 4,5 mln ton rocznie, degradacja ścieków wodnych, z których większość toczyła wody uznawane za pozaklasowe, a tylko ok. 4% zaliczano do wód pierwszej klasy, oraz – co chyba najbardziej trafiało do wyobraźni społeczeństwa – ok. 30 obszarów degradacji środowiska, zamieszkiwanych przez ok. 1/3 całej ludności Polski;
- wysoka społeczna świadomość konsekwencji złego stanu środowiska dla zdrowia ludności oraz zasobów przyrodniczych i materialnych; w tych warunkach narastała świadomość, a tym samym społeczna presja na zmianę tego stanu; dodajmy, że w tym czasie powstawały, chociaż nie bez trudności, nowe, pozarządowe proekologiczne organizacje, będące dodatkowym czynnikiem pobudzania tych zmian;
- rosnąca zgodność poglądów ośrodków naukowych, ówczesnego systemu zarządzania środowiskiem w Polsce oraz szybko rozwijających się pozarządowych organizacji proekologicznych, w sprawie konieczności zdecydowanego działania na rzecz zmiany tego stanu, a tym samym konieczności poniesienia dużego, finansowego wysiłku w tym zakresie;
- chęć stworzenia systemu finansowania ochrony środowiska, który byłby niezależny od różnego rodzaju subiektywnych nacisków politycznych i administracyjnych. **Było to np. decydującym czynnikiem nadania Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (a 3 lata później Wojewódzkim Funduszom) osobowości prawnej oraz ukształtowania pluralistycznego składu jego rady nadzorczej.**

Rosnącej wiedzy o stanie środowiska i jego skutkach dla ludzi, przyrody oraz stworzonych wartości materialnych niestety nie odpowiadały możliwości finansowe gospodarki, a także system motywacji dla użytkowników środowiska. Środki budżetów centralnego i terenowych były – jak zwykle – szczupłe, natomiast przedsiębiorstwa nie były dostatecznie motywowane do angażowania się w tego typu nakłady.

W tych warunkach radykalne działania na rzecz utworzenia skutecznych rozwiązań w finansowaniu ochrony środowiska naturalnego w Polsce okazały się owocne. W ostatnim czasie odbyły się liczne konferencje, dyskusje wśród ludzi nauki i praktyki oraz ukazało się szereg publikacji poświęconych tematyce funduszy ochrony środowiska, dla których inspiracją było właśnie 15-lecie NFOŚiGW, a także 10-lecie (minęło w 2003 roku) wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ich wspólnym mianownikiem była ocena dorobku i perspektywa przyszłości tych funduszy, któ-

ra jawi się bardzo pozytywnie na tle wyzwań, jakie wobec ekologii niesie członkostwo Polski w Unii Europejskiej².

W dalszej części niniejszego opracowania więcej miejsca poświęcimy istocie powstania NFOŚiGW oraz bardziej szczegółowo omówimy rolę i instrumenty działania na rzecz finansowej obsługi nakładów w ekologii Banku Ochrony Środowiska SA (BOŚ SA).

Powstanie i rola w finansowaniu ochrony środowiska NFOŚiGW

Do 1989 r. funkcjonowały w Polsce dwa pozabudżetowe fundusze celowe: fundusz ochrony środowiska i fundusz gospodarki wodnej. Źródłem ich tworzenia były również opłaty za korzystanie ze środowiska oraz kary za przekraczanie dopuszczalnych norm. **Fundusze te nie miały wszakże osobowości prawnej, co sprzyjało subiektywnym decyzjom w ich zagospodarowaniu. Natomiast kary i opłaty, ze względu na szybką ich dewaluację z powodu procesów inflacyjnych oraz kosztotwórczy, a w ślad za tym cenotwórczy ich charakter, były anemicznym instrumentem oddziaływania na aktywność inwestycyjną w ekologii. Równocześnie środki budżetowe na ochronę środowiska były co najmniej skromne. Słabości tego systemu były nie tylko z całą ostrością identyfikowane przez ówczesne kierownictwo systemu zarządzania środowiskiem, ale stały się także silnym dopingiem do radykalnej zmiany tego stanu. (Autor niniejszego opracowania miał możliwość zmierzyć się z tym problemem osobiście, gdyż jesienią 1988 r. został powołany na stanowisko ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych). Czynniki sprzyjające temu było wiele, o których już wyżej powiedziano, a ponadto doświadczenia finansisty ułatwiały opracowanie konstrukcji nowych rozwiązań. Sprzyjała też temu rosnąca atmosfera poprzedzająca obrady Okrągłego Stołu, a w jego ramach - niezwykle owocna dyskusja Podstolika Ekologicznego. **Koncepcja była prosta: jeden fundusz, posiadający osobowość prawną, podlegający kontroli NIK i posiadający pluralistyczną radę nadzorczą, która desygnuje kandydata na Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Główne źródła tworzenia – dotychczasowe kary i opłaty, wszakże wpłaty na fundusz energiczniej egzekwowane, a ich wysokość waloryzowana o skutki inflacji.****

² Jedną z ciekawszych publikacji na ten temat znajdujemy w Zeszytach Naukowych (nr 37) Polskiej Akademii Nauk, Komitetu przy Prezydium PAN „Człowiek i środowisko”, Warszawa 2003 r. Okazję ku temu stanowiły też konferencje odbyte w Poznaniu w czerwcu br. poświęcone 15-leciu NFOŚiGW i we Wrocławiu w 2004 r. na temat 10-lecia WFOŚiGW.

Koncepcja taka zyskała pełną, powszechną akceptację, mimo że pozabawiła ich administrację wpływu na decyzje o rozdysponowaniu środków funduszu. Istotne wsparcie dla tej koncepcji nadeszło ze strony ówczesnej opozycji, której przedstawiciele brali udział w posiedzeniach odpowiedniej sejmowej komisji oraz kolegium ministerstwa. Pełnego wsparcia udzielił także ówczesny rząd (M.F. Rakowskiego).

Wprowadzenie tej koncepcji w życie wymagało zmiany dwóch ustaw: o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy prawo wodne. Zmiany nastąpiły szybko³. Sporo wątpliwości zgłosiło środowisko naukowe w trakcie całodniowego posiedzenia Wydziału Gospodarki Wodnej PAN. Dodajmy od razu, że wątpliwości te w żadnym stopniu nie wynikały z postaw zachowawczych, gdyż to przecież stamtąd parę lat wcześniej wyszedł silny postulat utworzenia Ministerstwa Ochrony Środowiska. Zastrzeżenia wynikały z obawy, że stworzenie jednego funduszu, w warunkach ogromu potrzeb w innych – niż ochrona wód – dziedzinach ochrony środowiska, uszczupli środki na gospodarkę wodną. Udało się jednak przekonać grono naukowców, a praktyka potwierdziła prezentowaną wówczas tezę, że większość środków NFOŚiGW będzie przeznaczona na ochronę wód.

W ciągu kilku tygodni została powołana Rada Funduszu, w której zasiadli między innymi przedstawiciele ówczesnych związków zawodowych, organizacji proekologicznych oraz eksperci. Jako swego rodzaju ciekawostkę podam, iż pierwszym kandydatem był przedstawiciel NSZZ „Solidarność”, którego zgłosił ówczesny przewodniczący Lech Wałęsa.

Główne cele i zadania NFOŚiGW nakreśliła ustawa, a szczegółowe zasady działania nadał mu statut. W całej dotychczasowej działalności, Fundusz nie sprzeniewierzył się zarówno oczekiwaniom wobec niego jak i zasadniczym, obowiązującym go regułom. Stał się niezwykle ważnym źródłem finansowania przedsięwzięć proekologicznych oraz inspiratorem wielu dokonań w ochronie środowiska w naszym kraju. Jest swego rodzaju kręgosłupem polskiego systemu finansowania ekologii, co już kilkakrotnie podkreślał.

Niezwykle ważnym dla NFOŚiGW dokonaniem było wprowadzenie indeksacji wysokości kar i opłat. Stało się to w 1990 roku. Zasada indeksacji wraz z zasadą „zanieczyszczający płaci” są fundamentalnymi czynnikami dla NFOŚiGW, którego źródło tworzenia i finansowe cele były systematycznie rozwijane w kolejnych latach. Co do tych ostatnich, to jest celów, należy podkreślić, że początkowo istniejąca zasada koncentracji środków Funduszu na

³ NFOŚiGW został powołany na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy prawo wodne (Dz.U. z dnia 9 grudnia 1989 r.).

inwestycjach o charakterze transregionalnym została wzbogacona i Fundusz stał się także swego rodzaju drożdżami dla licznych przedsięwzięć lokalnych.

Dorobek NFOŚiGW jest bardzo duży, a jego przyszłość niekwestionowana. Dzisiaj Fundusz nadaje ton projektom finansowym także z udziałem środków unijnych, zarówno jeszcze preakcesyjnych (ISPA), jak i akcesyjnych (KOHEZJI).

Można szacować, iż udział NFOŚiGW w finansowaniu nakładów na ochronę środowiska w Polsce wyniósł na przestrzeni 15 lat jego dotychczasowego funkcjonowania ok. 15%. Finalnymi efektami jego działalności, jak również wzorowanej na jego doświadczeniach – działalności Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jest imponująca redukcja zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby.

Analiza funkcjonowania NFOŚiGW, jego efektów i rzeczywistej, wymiernej roli w finansowaniu Ochrony Środowiska będą, w zamiarze autora niniejszej publikacji przedmiotem oddzielnego opracowania. W tym miejscu nie sposób jest pominąć podstawowych instrumentów, jakimi posługuje się NFOŚiGW we wspieraniu przedsięwzięć materialnych, edukacyjnych i popularyzatorskich w dziedzinie ekologii. Są nimi:

- pożyczki udzielane na warunkach preferencyjnych, których spłata jest częściowo umarzalna;
- dotacje udzielane na szereg przedsięwzięć ważnych dla ochrony środowiska, a jednocześnie ich inicjatorzy nie są w stanie zapewnić zwrotu wykorzystanych środków, gdyż charakter ponoszonych nakładów nie pozwala na uzyskiwanie wymiernych **efektów ekonomicznych**;
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, które czynią te kredyty preferencyjnymi dla kredytobiorców inwestujących w ochronę środowiska naturalnego, dodajmy – środowiska w szerokim tego słowa znaczeniu;
- dofinansowania – na warunkach również preferencyjnych – projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Skala zaangażowania środków NFOŚiGW w finansowanie konkretnych projektów oraz wybór formy finansowania są ściśle zależne od priorytetów polityki ekologicznej państwa oraz poszczególnych regionów kraju. Ponieważ priorytety te są z reguły zbieżne z efektami ekologicznymi, uzyskiwanymi w rezultacie realizowanych projektów, stąd można mówić o ścisłym powiązaniu pomiędzy powyższymi warunkami finansowania a wpływem inwestycji na stan środowiska naturalnego.

Bank Ochrony Środowiska S.A. i jego funkcje w finansowaniu ekologii

Ze względu na szczególny charakter BOŚ S.A. w systemie finansowania ochrony środowiska w sposób pełniejszy przedstawimy jego genezę oraz rolę i dorobek.

Idea powstania banku specjalizującego się w finansowaniu ochrony środowiska zrodziła się w trakcie obrad „Okrągłego Stołu”, w gronie uczestników tzw. Podstolika Ekologicznego. Stała się ona jednym z ważkich ustaleń, które definiują misję Banku oraz podkreślają, iż powinien on być bankiem prywatnym, co wyrażało pragnienie zapewnienia mu niezależności od instytucji politycznych i administracyjnych.

a) powstanie, misja i charakter własnościowy BOŚ S.A.

Roli organizatora BOŚ S.A. podjął się NFOŚiGW. W listopadzie 1989 roku została przyjęta koncepcja Banku, a miesiąc później – odbyło się spotkanie założycieli – jego akcjonariuszy. **Narodowy Fundusz jest więc twórcą BOŚ S.A. i jego pierwszym Akcjonariuszem.** On także zadbał i pomógł finansowo w objęciu akcji Banku przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, po uzyskaniu przez nie osobowości prawnej. **NFOŚiGW jest nadal strategicznym akcjonariuszem BOŚ S.A., dysponując blisko 45% akcji, a wraz z 12 WFOŚiGW – posiada 50,3% akcji.**

Bank rozpoczął działalność operacyjną w 1991 roku. Jego misją jest wspieranie:

- ochrony powietrza, wody, powierzchni ziemi lasów i zasobów naturalnych,
- projektów związanych ze składowaniem i gospodarczym wykorzystaniem produktów odpadowych,
- rozwoju produkcji i usług służących ochronie środowiska oraz inicjatywy na rzecz Ekologii⁴.

Ta misja Banku jest realizowana w warunkach uniwersalnego, komercyjnego jego charakteru. Oznacza to w praktyce, że celem ekonomicznym BOŚ S.A. jest zysk, jednakże formy działania, w tym współpraca z innymi ogniwami systemu finansowania ekologii umożliwiają świadczenie usług na rzecz ochrony środowiska na warunkach preferencyjnych.

Przedmiotem działalności BOŚ S.A., jak każdego banku komercyjnego, jest oczywiście wykonywanie czynności bankowych, w tym: gromadzenie

⁴ Zob. statut BOŚ S.A.

środków pieniężnych, udzielanie kredytów i dokonywanie rozliczeń pieniężnych. Obok tych typowych operacji bankowych, ważną działalnością są usługi konsultingowo-doradcze w sprawach finansowych, w szczególności w zakresie ochrony środowiska. Aktualnie w ofercie BOŚ S.A. jest ok. 30 produktów, które wiążą się z jego ekologiczną misją. Fakt ten oraz udział w finansowaniu projektów w ochronie środowiska czynią z BOŚ S.A. lidera w tym zakresie w całym polskim sektorze bankowym. Pozycję tę Bank zawdzięcza także kadrze menedżerskiej i eksperckiej, łączącej wszechstronną wiedzę z dziedziny inżynierii środowiska z wiedzą finansowo-bankową. Specjalistyczne procedury, ogólnokrajowa sieć placówek (ok. 90) ścisła współpraca z pozostałymi ogniwami systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce i za granicą, istniejącymi strukturami zarządzania środowiskiem oraz pozarządowymi organizacjami proekologicznymi, pozwalają rozwijać i umacniać to liderowanie.

BOŚ S.A. jako jedyny wśród blisko 60 banków komercyjnych w Polsce posiada w swojej strukturze pion bankowości ekologicznej, na czele z Głównym Ekologiem Banku. Dodać przy tym należy, że Bank ten jest jednym z banków, którego akcje są przedmiotem obrotu na Warszawskiej Gieldzie Papierów Wartościowych. Sprzyja to pełnej przejrzystości BOŚ S.A. dla jego akcjonariuszy i klientów. Rozmiary działalności sytuują Bank na 13 miejscu wśród wszystkich banków działających w Polsce.

b) finansowe instrumenty (formy) wspierania ekologii przez BOŚ S.A.

Dwie grupy instrumentów wsparcia ekologii przez BOŚ S.A. zasługują na szczególną uwagę, a mianowicie: instrumenty finansowe oraz organizacyjne.

Do instrumentów finansowych należą przede wszystkim: działalność kredytowa i depozytowa oraz rozliczeniowa. Wynikają one z funkcji właściwej dla banku komercyjnego, wszakże z uwzględnieniem cech charakterystycznych dla przedsięwzięć realizowanych w zakresie ochrony środowiska. Typowymi instrumentami stosowanymi powszechnie przez BOŚ S.A. w odniesieniu do ochrony środowiska są:

- **kredyty preferencyjne**, których warunki – co już podkreślaliśmy – są dla inwestorów korzystniejsze od komercyjnych. Wyrażają się one niższym oprocentowaniem, wydłużonym okresem spłaty kredytu – z możliwością karencji, dostosowanym do czasu realizacji projektu oraz wysokością środków kredytowych stosownie do możliwości finansowych inwestorów. **Niezwykle ważnymi elementami tej formy finansowania nakładów ekologicznych przez Bank jest możliwość angażowania**

na ten cel środków z rynku pieniężnego, ściślej spoza systemu finansowania ochrony środowiska. Pozwala to zwiększyć strumień środków finansowych adekwatnie do aktywności inwestycyjnej w tym obszarze. Bardzo ważną zaletą tej formy finansowania jest egzekwowanie przez BOŚ S.A. efektów ekologicznych realizowanych projektów, będących podstawą zastosowanych preferencji. Nie osiągnięcie projektowanych efektów – zarówno co do ich wielkości, jak i planowanego terminu – powoduje utratę preferencji.

Funkcja kontrolna BOŚ S.A. jest w tym przypadku szczególnie pomocna, bowiem sprzyja ekologicznej (a także ekonomicznej) efektywności ponoszonych nakładów. Ta forma finansowania projektów ekologicznych jest realizowana – co już akcentowano – w ścisłym współdziałaniu z innymi instytucjami finansowymi. To one „zmiękcniają” kredyty komercyjne, czyniąc je tańszymi dla inwestorów.

- **kredyty konsorcjalne** są organizowane i uruchamiane przez Bank na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, których skala wymaga angażowania dużej sumy środków finansowych. W dotychczasowej praktyce zdecydowana większość konsorcjów kredytowych została utworzona we współpracy z NFOSiGW. W finansowaniu takich projektów partycypują też środki Unii Europejskiej. Istotnymi zaletami tej formy finansowania, podobnie jak wcześniej wymienionej są: wzbogacanie finansowych możliwości systemu finansowania ekologii (o środki spoza tego systemu) oraz monitorowanie i egzekwowanie przez Bank projektowanych efektów ekologicznych, z którymi związane preferencyjny charakter oprocentowania zaangażowanych środków publicznych;
- **kredyty udzielane przez BOŚ S.A. ze środków powierzonych finansują na ogół mniejsze i przestrzennie rozproszone przedsięwzięcia proekologiczne.** Są one uruchamiane w formie specjalnych linii kredytowych na finansowanie różnego rodzaju projektów, których celem jest osiągnięcie wymiernych efektów ekologicznych. Ich zaletą jest niska stopa procentowa (zdecydowanie niższa od stóp rynkowych – aktualnie 0,4 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 3% p.a.), karencja w spłacie, a także możliwość częściowego umorzenie spłaty kredytu. BOŚ S.A. zapewnia aktywną informację o warunkach kredytowania, egzekwuje zamierzone efekty i spłatę należności donatorów oraz – tak jak i w przypadku wcześniej wymienionych form – ponosi ryzyko kredytowe. Funkcje kontrolne i marketingowe Banku są tu bardzo owocne. Ta forma finansowania jest możliwa dzięki Narodowemu i Wojewódzkim Funduszom;
- **kredyt bankowy sprzężony z pomocą budżetu państwa** stanowi istotną formę wspierania przez Bank nakładów o szczególnym charakterze. Obecnie obejmuje on nakłady na termomodernizację budynków. Osią-

gnięcie celu ekologicznego w postaci określonego spadku zużycia energii cieplnej oraz terminowa realizacja projektu decydują o spłacie ze środków budżetowych 25% kredytu, udzielonego ze środków bankowych. BOŚ S.A. obsługuje ok. połowy ogółu tych projektów realizowanych w Polsce;

- **gwarancje bankowe** stanowią kolejny instrument wspierania przez BOŚ S.A. systemu finansowania ochrony środowiska. Przejęcie przez Bank ryzyka kredytowego od współpracujących z nim ogniów sprzyja podejmowaniu przez nie decyzji kredytowych. Jest to możliwe dzięki znajomości przez ekspertów Banku ekonomiczno-ekologicznych cech finansowanych projektów;
- **bankowa obsługa** projektu GEF stanowi szczególną formę wspierania przez BOŚ S.A. ekologii. Ten grant Banku Światowego o wartości 26 mln USD obejmuje projekty z zakresu ograniczania efektu cieplarnianego (cel konferencji w Kioto), jest w całości obsługiwany przez Bank;
- **emisja obligacji komunalnych** jest jedną z form pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z rynku finansowego m.in. na realizację projektów proekologicznych. BOŚ S.A. jest trzecim spośród blisko 60 banków komercyjnych pod względem liczby zorganizowanych emisji i czwartym pod względem wartości posiadanych obligacji;
- **zwiększanie możliwości polskiego systemu finansowania ekologii przez dopływ środków kredytowych ze źródeł międzynarodowych** stanowi coraz istotniejszy instrument wspierania tego systemu. BOŚ S.A. rozwija współpracę m.in. z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Bankiem Rozwoju Rady Europy, Kreditanstalt Für Wiederaufbau i Nordic Investment Bank. W wyniku zawartych w ostatnich miesiącach umów BOŚ S.A. zwiększył swoje możliwości kredytowe o równowartość 150 mln euro. Środki te są przeznaczone zwłaszcza na wspieranie przedsięwzięć infrastrukturalnych gmin oraz inicjatyw małych i średnich przedsiębiorstw. Stwarza to – dzięki odpowiednim standardom, jakimi dysponuje Bank – możliwość względnie tańszego inwestowania w ochronie środowiska finansowania – ze źródeł zewnętrznych;
- **montaże finansowe i prefinansowanie projektów akcesyjnych** z możliwością ich organizowania w odniesieniu do projektów w sferze ochrony środowiska – to forma znajdująca coraz częstsze zastosowanie. Obecnie najliczniejszą grupę tego typu inwestycji obsługiwanych przez BOŚ S.A. stanowią projekty realizowane w ramach programu SAPARD, w ich części proekologicznej.

Bank dysponuje także licznymi, wspomnianymi już, zasobami i instrumentami organizacyjnymi (kadra ekspercka, sieć placówek, procedury, marketing itp.). BOŚ S.A. posiada także znajomość reguł i polityki ekologicznej

Państwa oraz poszczególnych regionów, infrastruktury prawnej, organizacyjnej, technologii w ochronie środowiska oraz liczne kontakty z podmiotami i organizacjami prośrodowiskowymi. **To wszystko umożliwia mu wykonywanie ocen ekonomiczno-technicznych projektów, zapewnia ich zgodność z obowiązującymi standardami, monitoring przebiegu realizacji projektów, raportowanie o tym donatorom, konsulting oraz przejmowanie ryzyka transakcji finansowych.**

Obok zasilania i obsługi środków angażowanych w finansowanie ochrony środowiska, **BOŚ S.A. rozwija tzw. transakcje pasywne, którym nadaje cechy proekologiczne.** Należy do nich działalność depozytowa, która kojarzona jest z ochroną ginących gatunków zwierząt. **Znane są lokaty: „z jeżem”, „kozicą”, „sokołem”,** które cechuje nie tylko atrakcyjne oprocentowanie, ale także dofinansowywanie, ze środków własnych Banku, kosztów ochrony tych zwierząt.

Instrumentem obsługi przez **BOŚ S.A. nakładów w ochronie środowiska są także transakcje rozliczeniowe.** Bank obsługuje w tym zakresie liczne instytucje i organizacje proekologiczne, co sprzyja ich integracji.

Instytucją, a zarazem potencjalnym instrumentem wsparcia dla systemu ochrony środowiska, może stać się **DOM MAKLERSKI BOŚ S.A.,** utworzony przez Bank i będący jego spółką-córką. **Można, jak sądzimy, z powodzeniem włączyć ten podmiot w handel emisjami, jeśli dojdzie on do skutku w naszym kraju.**

BOŚ S.A. włącza się w coraz szerszym zakresie w wykorzystanie środków Unii Europejskiej, jakie są do dyspozycji Polski w wyniku jej akcesji.

W swojej działalności BOŚ S.A. kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju, stosując kryteria ekologiczne. Bank podpisał bowiem w 1994 r. deklarację ONZ „Bankowość a Środowisko”. Jako jedyny Bank w Polsce, **BOŚ SA** wydaje co roku „Raport Ekologiczny”.

c) efekty działalności BOŚ S.A. w ochronie środowiska

W latach 1991–2003 **BOŚ S.A.** udzielił **ponad 30,3 tys.** kredytów proekologicznych w łącznej kwocie **4582,6 mln zł, w tym:**

- | | | | |
|-------------------------|----------------|----------|----------------|
| – kredyty preferencyjne | 15,9 tys. szt. | w kwocie | 3.650,0 mln zł |
| – kredyty komercyjne | 14,4 tys. szt. | w kwocie | 932,7 mln zł |

Zrealizowane (współfinansowane przez **BOŚ S.A.**) **zadania inwestycyjne** służące ochronie środowiska to **15,7 tys. projektów** o łącznej wartości **15.117 mln zł.**

Największe inwestycje dotyczyły zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, które objęły **12,8 tys. zadań** o wartości **9497,8 mln zł.** Należy

przy tym podkreślić, że Bank nie dysponuje, a szkoda, efektami i wartością zadań zrealizowanych z kredytów komercyjnych udzielanych **na zakup urządzeń i wyrobów** służących ochronie środowiska. W wyniku zrealizowanych w latach 1991–2003 inwestycji współfinansowanych przez Bank, osiągnięto następujące efekty ekologiczne:

- redukcja emisji pyłów **124,9 tys. ton/rok**,
- redukcja emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu **462,1 tys. ton/rok**,
- przepustowość oczyszczalni ścieków – **2439,4 tys m³/dobę** (to *dziesięciokrotnie więcej niż wykorzystywana przepustowość oczyszczalni prawobrzeżnej Warszawy*),
- długość sieci kanalizacyjnej – 4532 km (to trasa Warszawa – Madryt i z powrotem),
- pojemność składowisk odpadów – **14.716 tys. m³** (to pozwoli zgromadzić tyle śmieci, że wystarczyłoby ich na pokrycie Ojcowskiego Parku Narodowego półmetrową warstwą).

Szczegółowe dane dotyczące struktury udzielonych przez BOŚ S.A. kredytów, wartość zrealizowanych inwestycji oraz uzyskane efekty ekologiczne w latach 1991–2003 ilustrują załączniki nr 1, 2 i 3 do niniejszego opacowania.

Realizacji proekologicznej misji BOŚ S.A. sprzyja intensywna współpraca z najaktywniejszymi inwestorami w obszarze środowiska i gospodarki wodnej jakimi są jednostki samorządu terytorialnego. **Bank współpracuje z około 1100 j.s.t.**

Prezentując możliwości i instrumenty działalności BOŚ S.A. w sferze finansowania ochrony środowiska można zadać pytanie co do skuteczności ich wykorzystania w pobudzaniu nakładów w tej sferze. Aczkolwiek odpowiedź na to pytanie jest odrębnym, choć niezwykle ważnym tematem, to jednak wypada stwierdzić, że były one istotnym wsparciem dynamizowania nakładów na te cele w latach 90. ubiegłego wieku oraz osłabiały głęboki ich spadek w latach 2000–2002. Ten ostatni wynikał także w pewnej części z osłabienia współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu finansowania ekologii. Wydaje się, że w roku 2002 nastąpiła pozytywna zmiana, czego wyrazem jest ponowny wzrost udziału BOŚ S.A. w sumie kredytów i pożyczek bankowych z 51,3% w 2000 r. i 39,6% w 2001 r. do 55% w 2002 roku. Przyczyn niepełnego wykorzystania możliwości Banku trzeba upatrywać głównie w regresie nakładów na ochronę środowiska (bez gospodarki wodnej) w latach 1999–2002, których udział w PKB obniżył się z 1,6% w 1998 r. do 0,7% w 2002 r. Szacuje się, że nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w Polsce w ujęciu realnym były w 2002 r. o połowę niższe niż w latach 1998–99.

d) zarys perspektywy roli BOŚ S.A. w finansowaniu ochrony środowiska

Aktualny potencjał ekonomiczno-organizacyjny BOŚ S.A. pozwala na zdecydowane zwiększenie jego roli we wspieraniu ochrony środowiska. Wrazem tego jest obecna struktura bilansu Banku, która wskazuje na wzrost udziału jego działalności na rynkach pozaekologicznych. **Jest to spowodowane ww. spadkiem nakładów na ochronę środowiska w Polsce. Należy przy tym podkreślić, że instrumenty bankowe nie są, bo nie mogą być, decydującymi o ożywieniu aktywności inwestycyjnej. Mają one jedynie charakter wspomagający te procesy.** Wskazuje na to także fakt, iż obecnie nie zawsze udaje się w pełni wykorzystać źródła tzw. miękkiego finansowania, jakimi dysponują wyspecjalizowane Fundusze, które w porównaniu z instrumentami bankowymi – są ekonomicznie atrakcyjniejsze dla inwestorów.

W tych warunkach Bank angażuje znaczną część swojego potencjału w innych segmentach gospodarki. Decydują o tym wymogi konkurencji w sektorze bankowym, bezpieczeństwa klientów i potrzeby rozwojowe BOŚ S.A.

Szansą dla szerszego spożytkowania możliwości Banku w sferze realizacji jego misji jest akcesja Polski do Unii Europejskiej. Wypełnienie zobowiązań wynikających z Traktatu Akcesyjnego w części „Środowisko” wymaga 2,5-krotnego zwiększenia wartości obecnie realizowanych średniorocznie nakładów w omawianym zakresie.

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń oraz dających się przewidzieć procesów gospodarczych, warunkiem sine qua non wykorzystania tej szansy przez nasz system *zarządzania* środowiskiem są w szczególności:

- ścisła współpraca pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu finansowania ekologii, która daje efekty synergii zarówno w dynamizowaniu nakładów, jak i ich efektywności;
- współdziałanie wszystkich podmiotów uczestniczących w zagospodarowaniu środków unijnych;
- wzbogacenie dotychczasowych form i instrumentów finansowania;
- zgodna i dynamiczna współpraca akcjonariuszy Banku w wytyczaniu jego strategii, kontroli jej realizacji i zwiększanie zasobów kapitałowych, pozwalająca łączyć wymogi gospodarki rynkowej z nowymi źródłami „miękkiego” finansowania, do których także należą środki z budżetu UE w postaci Funduszy KOHEZJI i ROZWOJU REGIONALNEGO.

Polish system of financing protection of environment

Summary

The author assumes that the condition of the natural environment largely depends on the size of the outlay for this purpose. The proportion of such an outlay in the GDP of a country reflects the attitude of this country's authorities to the protection of environment. Thus, the system of financing environmental protection is a key tool in implementing the constitutional principle of balanced growth of Poland. The system of financing environmental protection is to be understood as the whole of both legal norms defining the principles for accumulating and using the financial means appropriated for this purpose and the group of institutions and organisation in charge of effective use of these means.

The following institutions and organisations are parts of the system of financing environmental protection:

- National Fund for Protection of Environment and Management of Water Resources and Hydro-projects, covering all Poland,
- Provincial, district and communal funds for protection of environment and management of water resources,
- BOŚ Bank (Bank of Environmental Protection) with its branches throughout Poland,
- Foundations “Ekofundusz” and “Polska Wieś 2000”,
- European Fund for Development of Polish Villages.

The source for creating financial resources are the fees for use of natural environment, fines for exceeding the eco-norms, and a fund's or a bank's own activity.