

*Dorota Burzyńska**

ROLA FUNDUSZY CELOWYCH W FINANSOWANIU DZIAŁAŃ EKOLOGICZNYCH

1. ORGANIZACJA FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH W POLSCE

Fundusze celowe mają w Polsce wieloletnią tradycję. Od momentu powstania rozwinęły się przestrzennie i organizacyjnie. Fundusze ekologiczne były nielicznymi funduszami celowymi, które przetrwały okres likwidacji parabudżetowych źródeł finansowania poprzez ich wchłonięcie przez budżet państwa na początku lat dziewięćdziesiątych. Obecnie tworzą istotny segment rynku finansowego inwestycji ekologicznych w Polsce.

Nadrzędnym celem działania funduszy ekologicznych jest wspieranie realizacji polityki ekologicznej państwa oraz regionalnych i lokalnych programów ochrony środowiska. Naczelne miejsce wśród funduszy, ze względu na zasięg oraz wielkość gromadzonych środków finansowych, zajmuje Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹. Jest to szczególnie instytucja finansowa, zajmująca się wyłącznie finansowaniem przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Kształt, nazwa oraz działanie funduszu ulegały zmianie wraz z przemianami w gospodarce. Wprowadzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego doprowadziło do powstania funduszy wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych. Nie posiadające osobowości prawnej fundusze powiatowe i fundusze gminne funkcjonują w strukturach organizacyjnych samorządów terytorialnych tych szczebli. Fundusze powiatowe dołączyły do instytucji wspierających działania ekologiczne 1 stycznia 1999 r. i przejęły część dotychczasowych zadań funduszy wojewódzkich i gminnych².

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Powołany do życia w 1989 r. na mocy nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W tym samym roku zostały zorganizowane wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, którym osobowość prawną podano w 1993 r.

² K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne i prawne*, PWE, Warszawa, 2001, s. 175.

Cele działania funduszy określone zostały w ustawie Prawo ochrony środowiska³. Uzależnione są one od szerokości podziału administracyjnego, z którymi dany fundusz jest związany. Zarówno Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i wojewódzkie fundusze należą do sektora finansów publicznych i podlegają ustawie o finansach publicznych⁴. Zobowiązane są także stosować ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁵.

Cele ogólnonarodowe realizowane są przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusz ten za pomocą różnorodnych form finansowania stymuluje realizację przedsięwzięć, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej. Pozostaje on największym źródłem finansowania w ramach środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska⁶. Dzięki tym środkom mogło powstać wiele obiektów na rzecz ochrony środowiska. Istotnym obszarem działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska jest współpraca zagraniczna, polegająca głównie na obsłudze przedsięwzięć realizowanych w ramach zagranicznych programów pomocowych powierzonych przez ministra środowiska.

Przepisy prawa przyznały Narodowemu Funduszowi oraz funduszom wojewódzkim jako wyodrębnionym podmiotom prawnym znaczny zakres samodzielności w prowadzonej działalności ekologicznej. Zgodnie z nimi każdy fundusz stosuje własne kryteria i procedury oceny i wyboru realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, a także warunki udzielanego wsparcia finansowego. Ocena i wybór przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszy dokonywana jest zgodnie z przyjętymi procedurami i przy zastosowaniu kryteriów określających wymogi w stosunku do wnioskowanych projektów. Wymogi te dotyczą przede wszystkim zgodności z polityką ekologiczną państwa, efektywności działań ekonomicznych i ekologicznych, a także uwarunkowań technicznych realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

2. ROLA OPŁAT I KAR W FINANSOWANIU OCHRONY ŚRODOWISKA

Podstawą funkcjonowania funduszy celowych jest sprawny system gromadzenia środków finansowych, które są następnie wydatkowane na inwestycje związane z ochroną środowiska. Charakterystyczną cechą zarządzania w obszarze ekologii w Polsce jest rozbudowany system opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian. Środki,

³ Dz.U. nr 62, poz. 627.

⁴ Dz.U. nr 155, poz. 1014.

⁵ Dz.U. nr 141, poz. 1177 oraz z 2003 r. nr 159, poz. 1537 i nr 188, poz. 1840; nr 189, poz. 1850.

⁶ J. Czudak Kiersz, *Finansowanie ochrony środowiska. Znaczenie Narodowego Funduszu, „EKOFinanse”* 2001, nr 9, s. 22.

które są gromadzone przez fundusze ekologiczne, są następnie przez nierozdysponowywane odpowiednimi instrumentami.

System dochodów ustalony w art. 402 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje, że opłaty i kary za usuwanie drzew i krzewów w 100% zasilają fundusze gminne. Opłaty za składowanie i magazynowanie odpadów w 50% zasilają fundusze gminne, a w 10% fundusze powiatowe. Natomiast pozostałe środki są dzielone między fundusze wojewódzkie i Fundusz Narodowy w proporcjach 65% i 35% z reszty. Pozostałe wpływy z tytułu opłat i kar zasilają, w 20% fundusze gminne, w 10% fundusze powiatowe, a pozostała część jest przekazywana na rachunki bankowe funduszy wojewódzkich i Narodowego Funduszu w proporcjach 65% i 35%⁷. Na przychody środków krajowych Funduszu Narodowego składają się ponadto zwroty rat udzielonych pożyczek i zwroty niewykorzystanych dotacji, przychody z opłat eksploatacyjnych czy odsetki od pożyczek, lokaty bankowe i zyski z transakcji na rynku kapitałowym.

Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska naturalnego stanowią podstawowe źródło środków pieniężnych zasilających budżety funduszy ekologicznych. Opłaty ekologiczne nakładane są za korzystanie ze środowiska oraz zanieczyszczenia odprowadzane zgodnie z pozwoleniami na emisję udzielanymi w decyzjach administracyjnych regulujących zasady oddziaływania podmiotów gospodarczych na środowisko⁸. Natomiast kary nakładane są za przekroczenie obowiązujących norm⁹.

Istotnym elementem systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce w najbliższym czasie powinny się stać nowe instrumenty ekonomiczne w postaci opłat produktowych i depozytowych¹⁰. Opłaty produktowe nazywane podatkami ekologicznymi są w swoim charakterze zbliżone do ekologicznych, mają jednak odmienną konstrukcję. Polegają one na doliczeniu „narzutu ekologicznego” do cen produktów, które stanowią dużą uciążliwość dla środowiska w fazie produkcji, konsumpcji lub poprodukcyjnego składowania¹¹. Zarówno opłaty, jak i ekopodatki pełnią funkcję przychodową dla

⁷ Jednak zgodnie z art. 402 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz.U. 62, poz. 627, przewiduje pewne ograniczenia poziomu dochodów funduszy gminnych i funduszy powiatowych. Dochód takiego funduszu nie może być wyższy niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającej na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów. Nadwyżka jest przekazywana na rzecz właściwego funduszu wojewódzkiego.

⁸ Art. 273 ustawa Prawo ochrony środowiska, Dz.U. nr 62, poz. 627.

⁹ Art. 298.

¹⁰ Wprowadzone zostały z dniem 1 stycznia 2002 r. zgodnie z ustawą o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłacie produktowej i opłacie depozytowej, ustawa z 11 maja 2001 r., Dz.U. nr 63, poz. 639.

¹¹ M. Sobiecki, *Instrumenty ekonomiczne stosowane w ochronie środowiska w Polsce i w innych krajach*, www.pesk.org/ekokonf.

funduszy ekologicznych. Wpływy z opłat produktowych przekazywane są na rachunek Narodowego Funduszu, skąd ich część przekazywana jest funduszom wojewódzkim w 70%, a następnie dzielona na rzecz funduszy gminnych. Środki z rachunku Narodowego Funduszu przeznaczane są na finansowanie działań w zakresie odzysku i recyklingu odpadów, edukacji ekologicznej dotyczącej selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych. Opłata depozytowa jest opłatą pobieraną przy sprzedaży detalicznej akumulatorów ołowiowych (kwasowych) jako osobnych produktów, której zwrot następuje po przekazaniu zużytego akumulatora do punktu ich zbiórki. Niewątpliwą zaletą systemu kar i opłat jest ich charakter fiskalny, umożliwiający pozyskiwanie nakładów na ekologię¹².

3. POTENCJAŁ FINANSOWY FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH

Wiodącą rolę w finansowaniu ochrony środowiska odgrywają fundusze ekologiczne, a zwłaszcza w tym obszarze Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jest on instytucją finansową powołaną do wspierania przedsięwzięć wynikających z realizacji celów określonych w polityce ekologicznej państwa¹³.

Przychody z tytułu opłat ekologicznych i kar są jednym z podstawowych źródeł zasilania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (tab. 1). Dla Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy nie jest to jedyne źródło zasilania.

Tabela 1

Wpływy funduszy ochrony środowiska zrealizowane w latach 1997–2002 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
NFOŚiGW	1 323,8	1 481,3	1 258,4	1 479,1	1 734,3	1 542,8
W tym z opłat i kar	754,1	768,9	467,2	543,5	509,5	533,8
WFOŚiGW	1 166,5	1 431,1	115,1	1 521,1	1 760,7	1 669,0
W tym z opłat i kar	744,2	805,5	641,7	653,5	614,4	718,7
PFOŚiGW	0,0	0,0	118,4	159,1	138,1	181,7
GFOŚiGW	375,5	479,2	480,7	567,8	503,1	728,9
Suma	2 865,8	3 391,6	3 172,6	3 727,1	4 136,2	4 122,4

Źródło: Dane NFOŚiGW.

¹² Szerzej o wadach i zaletach systemu kar i opłat w: *Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce*, red. K. Górską, www.mos.gov.pl/raporty.

¹³ II Polityka ekologiczna Państwa na lata 2002–2010.

Przepisy ustawy umożliwiają tym funduszom udzielanie dofinansowania w formie preferencyjnego oprocentowania pożyczek i kredytów, których zwrot stanowi dodatkowe źródło finansowania rosnących potrzeb ochrony środowiska. Środki gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska pozostają w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego i są wydatkowane wyłącznie w formie dotacji.

Stan środków będących w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska plasuje go na wysokim poziomie pod względem wielkości i znaczenia wśród instytucji finansujących ochronę środowiska w Polsce (tab. 1).

Wydatki funduszy ekologicznych pozostają znaczące w działaniach ekologicznych (tab. 2). Na pierwszej pozycji wśród wydatków NFOŚiGW znajdują się pożyczki i kredyty. Narodowy Fundusz w latach 1999–2001 skoncentrował swoją działalność na dwóch głównych formach finansowania ochrony środowiska: finansowaniu pożyczkowym oraz finansowaniu dotacyjnym. Finansowanie kapitałowe prowadzone było w ograniczonym zakresie (tab. 3).

Tabela 2

Wydatki funduszy ekologicznych zrealizowane w latach 1997–2002 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
NFOŚiGW	1 158,0	1 075,6	1 720,4	1 222,9	1 847,8	1 471,1
WFOŚiGW	1 057,2	1 233,8	1 142,2	11 214,6	1 237,2	1 546,8
PFOŚiGW	–	–	45,0	84,7	113,2	185,3
GFOŚiGW	331,5	367,1	390,5	458,5	449,8	515,4
Suma	2 546,7	2 676,5	3 298,1	2 980,7	3 648,0	3 717,2

Źródło: Dane NFOŚiGW.

Finansowanie pożyczkowe obejmuje przede wszystkim pożyczki udzielane bezpośrednio przez Narodowy Fundusz, kredyty udzielane przez banki, ze środków Narodowego Funduszu, wspólne finansowanie inwestycji ekologicznych z bankami, a także linie kredytowe, ze środków Narodowego Funduszu obsługiwane przez banki.

Finansowanie dotacyjne obejmuje takie formy jak dotacje inwestycyjne, udzielane na przedsięwzięcia z zakresu inwestycji ekologicznych, dotacje nie inwestycyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych i umorzenia pożyczek i kredytów.

Finansowanie kapitałowe polega na nabywaniu obligacji, akcji i udziałów spółekdziałających w kraju oraz na wnoszeniu do tych spółek udziałów w celu osiągnięcia efektu ekologicznego.

Tabela 3

Struktura form finansowania realizowana przez NFOŚiGW w latach 1999–2002

Forma finansowania	1999	2000	2001	2002
Finansowanie pożyczkowe	73,2	72,0	61,1	56,5
Finansowanie dotacyjne	18,5	27,7	35,0	43,1
Finansowanie kapitałowe	8,3	0,3	3,9	0,4
Razem	100	100	100	100

Źródło: Na podstawie sprawozdań NFOŚiGW.

Fundusze ekologiczne pozostają istotnymi instytucjami finansującymi działania ekologiczne. Zwłaszcza zauważalna jest ich rola jako partnera dla innych podmiotów działających w tym obszarze. Działalność funduszy ekologicznych mobilizuje napływ środków z różnych źródeł, zachęcając inwestorów do angażowania własnych środków w przedsięwzięcia ekologiczne. Zaangażowanie środków finansowych na poprawę jakości powietrza, polepszenie jakości wody oraz racjonalną gospodarkę odpadami oznacza ogólną poprawę stanu środowiska naturalnego w Polsce.

4. ROLA FUNDUSZY W ABSORPCJI ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Istotnym polem działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest współpraca zagraniczna, polegająca głównie na obsłudze przedsięwzięć realizowanych w ramach zagranicznych programów pomocowych. Także wojewódzkie fundusze uczestniczą w finansowaniu przedsięwzięć ekologicznych ze środków pomocy Unii Europejskiej. Główne kierunki działania funduszy w zakresie współpracy z zagranicą obejmowały realizację programów i projektów pomocowych finansowanych przez Komisję Europejską (PHARE, ISPA, a obecnie fundusze po akcesji), Bank Światowy oraz rządy poszczególnych krajów w ramach umów międzynarodowych. Krajowe fundusze ekologiczne zarządzają powierzonymi zagranicznymi funduszami partnerskimi, utrzymują i rozwijają współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (IBRD, EBI, EBOiR), a także zagranicznymi organizacjami zainteresowanymi w sektorze ochrony środowiska.

Po akcesji rozwija się funkcja funduszu związana z obsługą unijnej pomocy, oferowanej w ramach Funduszu Spójności (tab. 4) oraz funduszy strukturalnych¹⁴.

¹⁴ Podstawy prawne w zakresie funkcjonowania funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 ujęte zostały w rozporządzeniu 1260/99 Rady Wspólnot Europejskich z 21 czerwca 1999.

Działania ekologiczne finansowane ze środków Unii Europejskiej wymagają zaangażowania środków własnych inwestorów. Wychodząc naprzeciw potrzebom inwestorom NFOŚiGW i wojewódzkie fundusze oferują tym podmiotom preferencyjnie oprocentowane pożyczki. Wysokość pożyczki inwestycyjnej może nawet wynieść 50% różnicy pomiędzy kosztem przedsięwzięcia a przyznanym dofinansowaniem z zagranicznych środków pomocowych. Od roku 2004 limit wysokości udzielanych pożyczek może nawet wynosić 70–90% kosztów inwestycyjnych. Działania na rzecz rozwoju Polski mające na celu wykorzystanie środków unijnych opisane w NPR będą opierały się na programach operacyjnych i *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006* (tab. 5).

Tabela 4

Fundusz Spójności – ochrona środowiska 2004–2006 (w mln euro)

Dziedziny wsparcia FS	Koszty ogółem	Fundusz Spójności	Współfinansowanie krajowe
Gospodarka wodno-ściekowa	2 458,35	1 546,00	673,09
Odpady	346,49	242,54	103,95
Poprawa jakości powietrza	108,5	75,94	32,56
Razem	2 913,34	1 864,48	809,6

Źródło: Dane Ministerstwa Środowiska.

Tabela 5

Przewidywana struktura źródeł finansowania polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010

Źródło finansowania	Nakłady (w mln zł)	Struktura (w %)								
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Środki własne przedsiębiorstw	67 417	51,6	49,7	41,5	43,6	47,2	44,2	43,2	43,3	42,4
Środki jednostek sam. terytorialnych	13 495	11,7	9,9	7,6	7,6	8,0	7,9	9,0	9,6	10,1
Budżet państwa	11 270	10,2	7,7	5,8	5,6	5,5	6,9	7,8	8,7	9,6
Fundusze ekologiczne	32 253	16,9	25,8	20,8	19,0	18,8	22,6	22,2	22,3	21,8
Pomoc zagraniczna (w tym przed akcesyjne)	3 402	9,6	6,9	4,8	4,2	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3
Fundusz kohezji i fundusze strukturalne	23 760	—	0,0	19,5	20,0	19,9	17,9	17,5	15,8	15,8
Razem	151 597	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: Program wykonawczy do II polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002–2010, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

W związku z koniecznością realizacji zobowiązań akcesyjnych rola NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska musi ulec zmianie z dotychczasowego biernego realizatora celów polityki ekologicznej państwa w kierunku instytucji aktywnej kreującej procesy inwestycyjne w Polsce. Zobowiązania akcesyjne wymagają ze strony instytucji finansujących i polskich inwestorów na rzecz ekologii nowych systemowych rozwiązań. Programy inwestycyjne określają wymagania zgodne z obowiązującym prawem oraz zawierają odpowiednie harmonogramy realizacji poszczególnych zadań. Są one podstawą dla opracowywania szczegółowych planów finansowych zadań z dostępnych środków Unii Europejskiej oraz z krajowych źródeł.

Fundusze ekologiczne stają się czynnym stymulatorem i koordynatorem działań w obszarze ekologii. Zadania NFOŚiGW jako aktywnego uczestnika rynku finansowania gospodarczych inwestycji ochrony środowiska wynikają z przypisania mu roli beneficjenta końcowego funduszy unijnych. Rola wojewódzkich funduszy może być bardzo istotna w tym obszarze i to zarówno w zakresie dostarczania informacji o dostępnych środkach jak i kreowania regionalnych programów inwestycyjnych. Dotychczasowa działalność NFOŚiGW w zakresie przygotowania realizacji przedsięwzięć z środków funduszu ISPA w latach 1999–2003 spowodowała wykorzystanie środków funduszu i stworzenie bezpiecznej nadwyżki absorpcji na poziomie 150–200 mln euro rocznie. Po przystąpieniu Polski do Unii, przewiduje się, że absorpcja środków będzie na poziomie 700–1000 mln euro rocznie. Wymagać to będzie szczególnego zaangażowania działań funduszowych na rynku ekologii. Przed funduszami stoi możliwość właściwego wykorzystania dużej puli środków finansowych. Niezbędny staje się dalszy zintensyfikowany rozwój polskiego systemu finansowania ochrony środowiska w kierunku istotnej dywersyfikacji źródeł i form finansowania inwestycji proekologicznych. Największą rolę odgrywać może Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z pozostałymi funduszami ekologicznymi.

Dorota Burzyńska

THE ROLE OF EARMARKED FUNDS IN FINANCING ECOLOGICAL ACTION

Ecological funds are becoming an active stimulator and coordinator in the action taken to improve the natural environment and to develop proecological investments in Poland. They are also one of the fundamental sources of financing them. Their action creates the conditions furthering the proper investments in the scope of national programs for the benefit of ecology. In connection with the necessity of putting into effect the accession obligations, the role of the National Fund and of the province funds of environment protection must be changed

from the hitherto passive realizer of the objectives of ecological policy of the state into the institution actively creating investment processes in Poland. Further intensified development of the Polish system of financing the environment protection towards essential diversification of sources and forms of financing proecological investments is becoming indispensable. The greatest part can be played by the National Fund of Environment Protection and Water Management along with other ecological funds. Accession obligations require new system solutions of ecology on the part of financing institutions and Polish investors.