

# System finansowania ochrony środowiska w Polsce

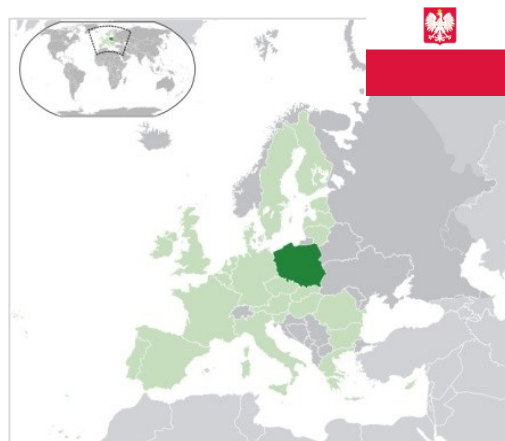


Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu COP 19  
Warsaw 2013

## System finansowania ochrony środowiska w Polsce

(streszczenie)

Polska jest prawie 40 milionowym, nowoczesnym krajem środkowej Europy, członkiem Unii Europejskiej od 2004 r., z powodzeniem realizującym politykę ekorozwoju, w której zasoby naturalne stanowią filar zrównoważonego rozwoju – gospodarczego i społecznego. Racjonalne wykorzystanie zasobów i ich ochrona, w trosce o obecne i przyszłe pokolenia, są podstawą polityki ekologicznej państwa.



Rys.1 Polska na tle Europy i świata

W wyniku transformacji ustrojowej, po przełomie politycznym 1989 roku, Polska dokonała skoku cywilizacyjnego, którego efekty widoczne są w każdej dziedzinie życia. Unowocześnieniu ekonomii i rozwojowi społeczno-gospodarczemu towarzyszyła poprawa warunków życia wywołana efektywnymi i skutecznymi inwestycjami w ochronie środowiska. Z kraju, który przy rozwoju gospodarczym nie uwzględniał potrzeb środowiskowych, Polska przekształciła się w państwo, które dąży, by być liderem ambitnej polityki ekologicznej prowadzonej przez Wspólnotę Europejską, z celami nakreślonymi przez Komisję Europejską w Strategii Europa 2020 i zgodnych z inicjatywą „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.



Rys. 2. NFOŚiGW realizuje przede wszystkim projekty ogólnopolskie o strategicznym znaczeniu dla kraju. Zadania o zasięgu regionalnym - w każdym z 16 województw Polski - wspiera wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Sukcesy w dziedzinie rozwoju zrównoważonego, poprawa jakości życia i zdrowia społeczeństwa, skuteczna ochrona zasobów i ich racjonalne wykorzystanie są efektem funkcjonującego w Polsce, elastycznie dostosowującego się do nowych wyzwań, **systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej**, opartego na źródłach krajowych i zagranicznych.

W wyniku ewolucji systemu, obecnie jego podstawą są **fundusze ekologiczne**<sup>1</sup> - **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)**, który powstał w 1989 r. - realizujący zadania o znaczeniu strategicznym, ogólnokrajowym oraz **wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)**, które uzyskały osobowość prawną w 1993 roku - wspierające zadania o zasięgu regionalnym, w każdym z 16 województw Polski.

<sup>1</sup> Dalej zwane jako „Fundusze” lub „fundusze ekologiczne”

## Dwie dekady ekorozwoju

Specyfika polskiego systemu finansowania ochrony środowiska polega na kierunkowym, ściśle określonym wydatkowaniu środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na działania w sferze rozwoju zrównoważonego. W ten sposób, od początku transformacji ustrojowej, realizowana jest w Polsce zasada „zanieczyszczający płaci”, a uzyskane dzięki temu środki, przekazywane są na inwestycje ograniczające zanieczyszczenie środowiska.

Fundusze ekologiczne, Narodowy i wojewódzkie, pełnią też podstawową rolę w dystrybucji środków zagranicznych przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. **System Funduszy stanowi instrument finansowy i narzędzie organizacyjne dla Ministra Środowiska wspierające realizację polityki ekologicznej państwa.**

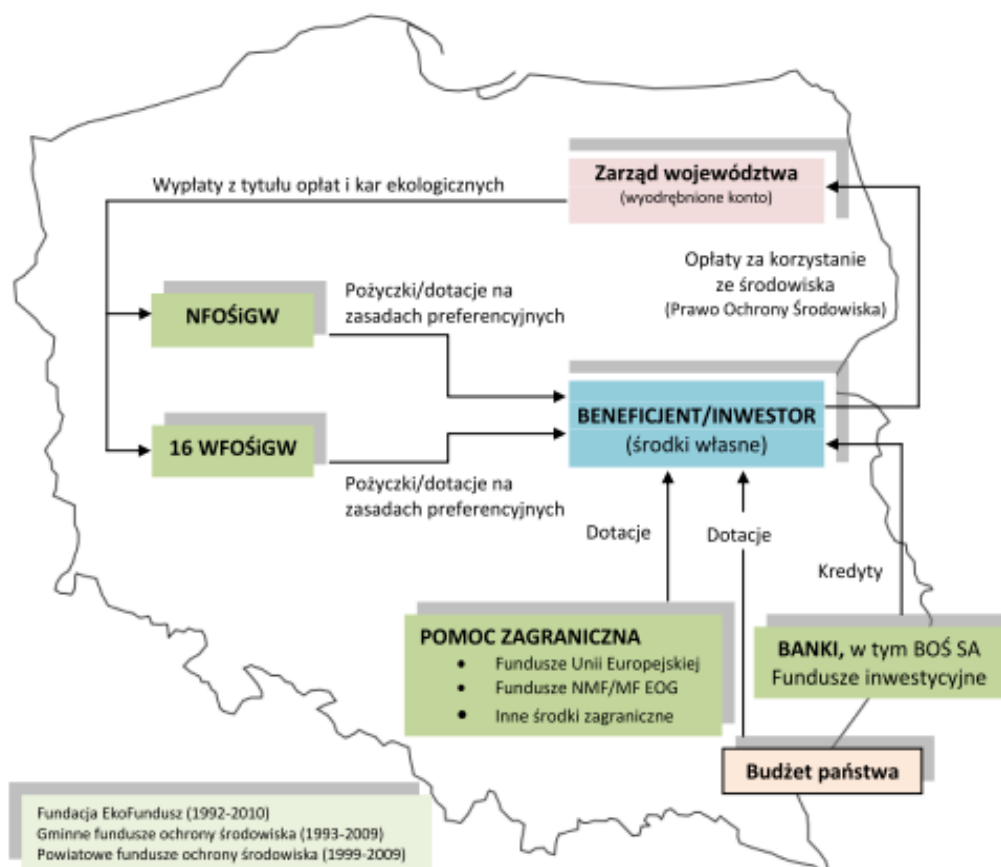
W latach 1989-2012 NFOŚiGW, ze środków własnych, dofinansował przedsięwzięcia ekologiczne kwotą ok. 33 mld złotych.

W ciągu 20 lat działalności, w okresie 1993-2012, nakłady finansowe wszystkich WFOŚiGW na zadania w ochronie środowiska przekroczyły 29 mld złotych.

W sumie fundusze ekologiczne dofinansowały projekty w ochronie środowiska kwotą ponad 62 mld zł.

Najwięcej środków przeznaczono w tym czasie na ochronę wód i gospodarkę wodną oraz na ochronę powietrza. Efektem tych działań jest wyraźna poprawa stanu środowiska w Polsce.

## System i główne źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce



Rys. 3. Schemat systemu i głównych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce

## Geneza

W latach 70. i 80. XX w. Polska była jednym z najbardziej zanieczyszczonych krajów Europy. Aż 30% mieszkańców kraju żyło na obszarach ekologicznego zagrożenia, na których permanentnie przekraczane były normy zanieczyszczenia środowiska. Niemal połowa miast w Polsce, w tym wszystkie największe miasta, nie posiadała oczyszczalni ścieków. W przemyśle i energetyce nie pracowała ani jedna instalacja do redukcji emisji dwutlenku siarki czy tlenków azotu, a stężenia zanieczyszczeń atmosfery znacznie przekraczały dopuszczalne normy we wszystkich aglomeracjach miejsko-przemysłowych, powodując znaczne konsekwencje zdrowotne i materialne. Wielkość strat spowodowanych zanieczyszczeniem środowiska szacowana była na 5-10% dochodu narodowego, podczas gdy wydatki na ochronę środowiska wynosiły zaledwie 0,2-0,5% PKB, a więc kilka razy mniej niż w krajach OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Prof. Maciej Nowicki (Minister Środowiska 1991 i 2007-2010), słowo wstępne do: „20 lat na rzecz ekorozwoju. Odnawialne źródło finansowania”, NFOŚiGW, Warszawa 2009.

## „Okrągły Stół” i transformacja ustrojowa

W wyniku obrad „Okrągłego Stołu” i transformacji ustrojowej Polski, w 1989 roku **utworzony został system opłat i kar za korzystanie ze środowiska**, a środki z tego źródła przeznaczone zostały w całości na przedsięwzięcia proekologiczne. Zarządzanie tymi środkami powierzono Narodowemu Funduszowi oraz wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ten sposób utworzono **system funduszy ekologicznych**, który jest znakomitą dźwignią rzeczywistego i szybkiego postępu w ochronie środowiska w Polsce. W burzliwych czasach transformacji ustrojowej był to dowód nowoczesnego myślenia o sprawach ochrony środowiska uznającego konieczność racjonalnego wykorzystania bogactw naturalnych i ochrony środowiska przyrodniczego jako ponadpokoleniowych wartości.



Fot. 1 Sala obrad „Okrągłego Stołu” w 1989 r.

### System funduszy ekologicznych

Ustalenia „Okrągłego Stołu” znalazły wyraz w nowelizacji Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W 1989 r. rozpoczął funkcjonowanie – jako samodzielna jednostka organizacyjna – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz nieposiadające jeszcze osobowości prawnej - wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Potwierdzeniem sukcesu organizacyjnego systemu finansowania ochrony środowiska, opartego na funduszach ochrony środowiska, było nadanie w połowie 1993 r. osobowości prawnej wojewódzkim funduszom oraz utworzenie gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. System ten został w 1999 r. uzupełniony o powiatowe fundusze ochrony środowiska. W wyniku reformy systemu finansów publicznych w 2010 r. fundusze gminne i powiatowe zostały przejęte bezpośrednio przez budżety poszczególnych jednostek samorządowych, jednakże z obowiązkiem przekazywania wpływów z opłat i kar ekologicznych na działania związane z ochroną środowiska.

### Synergia działania i efekt dźwigni

W łańcuchu dostępnych źródeł finansowania na ochronę środowiska w Polsce było i jest znacznie więcej ogniw, które budują zmieniający się i dostosowujący do potrzeb nowoczesnego kraju mechanizm ekonomiczny. Najważniejszą cechą efektywnego systemu jest synergia działania i efekt „dźwigni finansowej”. System funduszy ekologicznych stymuluje tysiące inwestycji w całym kraju – dzięki częściowemu finansowaniu, wyzwala inicjatywę do poszukiwania innych, uzupełniających źródeł finansowania i otwiera inne mechanizmy rynkowe, angażując np. sektor bankowy i prywatny.

### Bank Ochrony Środowiska SA i Fundacja EkoFundusz

W systemie finansowania ochrony środowiska, opartym na funduszach ekologicznych, ważną rolę odgrywa, współfinansujący i współpracujący z funduszami, Bank Ochrony Środowiska S.A.

(rozpoczął działalność w 1991 r.), który w ciągu 22 lat przeznaczył 11 mld zł na finansowanie projektów ekologicznych. Wielką rolę i uznanie na świecie odegrała też powołana w 1992 r. Fundacja EkoFundusz, działająca do 2010 r. Celem Fundacji było efektywne zarządzanie środkami, które pochodziły z zamiany części polskiego zadłużenia na finansowanie przedsięwzięć w ochronie środowiska, czyli z tzw. ekokonwersji. W okresie działalności Fundacji, tj. w latach 1992 – 2010, na działania pro-środowiskowe wydankowano z puli EkoFunduszu ok. 2,5 mld zł.



### **Odnawialne źródło finansowania**

Przychodami funduszy ekologicznych są wpływy z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa za korzystanie ze środowiska i kar oraz przychody z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek. Obok takich form pomocy finansowej jak dotacje, pożyczki, umorzenia pożyczek doszły nowe możliwości dofinansowania polegające na udzielaniu dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywaniu częściowych spłat kapitału kredytów bankowych i dopłat do oprocentowania lub cen wykupu obligacji. Od 2001 roku wpływy do Narodowego i wojewódzkich funduszy ze zwrotu rat pożyczek przekroczyły wpływy z tytułu opłat i kar ekologicznych i stały się podstawowym źródłem zasilania finansowego tych Funduszy, które dzięki temu stały się „odnawialnym źródłem finansowania”.

### **Beneficjenci w środowisku**

Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wzmocniają powiązania z lokalnymi samorządami oraz rozszerzają możliwości finansowania przedsięwzięć ekologicznych przez różne sektory gospodarki. W ostatnich latach wydatki Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy na zadania proekologiczne w skali kraju systematycznie rosną, przekraczając średnio 7 mld zł rocznie. Dzięki działaniom funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej udało się zdecydowanie poprawić stan polskiego środowiska naturalnego. Ograniczono emisję pyłów, wsparto program budowy oczyszczalni ścieków, radykalnie ograniczono emisję szkodliwych substancji do środowiska, stworzono system gospodarowania odpadami oraz wzmocniono ochronę przyrody. Działaniom inwestycyjnym towarzyszą również, wspierane finansowo przez Fundusze, różnorodne, angażujące wiele grup społecznych, projekty w dziedzinie edukacji ekologicznej.

### **Partnerzy w świecie i Europie**

System funduszy ekologicznych stanowi unikalny w skali światowej mechanizm, zarówno pod względem rozmiarów, jak i form działania. Krajowy system finansowania ochrony środowiska, oparty na funduszach ekologicznych, zyskał międzynarodowe uznanie, w tym Komisji Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Banku Światowego. Polski system stawiany jest za wzór dla rozwijających się gospodarek i krajów, które znajdują się w okresie przekształceń ustrojowych.

## Fundusze przed i po akcesji do Unii Europejskiej

Fundusze odegrały też wielką rolę w absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej, szczególnie w okresie przedakcesyjnym i jako wsparcie finansowe dla programów „starej” perspektywy finansowej z budżetu Unii Europejskiej na lata 2004-2006 oraz budżetu 2007-2013.



**INFRASTRUKTURA  
I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Najistotniejsze pod względem rozmiaru finansowego i członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest pełnienie przez Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze roli Instytucji Wdrażającej dla priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) w latach 2007-2013. Program Infrastruktura i Środowisko stanowi obecnie jedno z najważniejszych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce. Z budżetu PO IiŚ (2007-2013) przekraczającego 28 mld euro, na inwestycje w zakresie ochrony środowiska przeznaczono ponad 5 mld euro.

Doświadczenie Narodowego Funduszu, jako instytucji partnerskiej, wdrażającej i operacyjnej, zdecydowało o powierzeniu przez Ministra Środowiska i Ministra Rozwoju Regionalnego zadań w obsłudze projektów współfinansowanych w ramach: Systemu Zielonych Inwestycji GIS, Instrumentu Finansowego LIFE+, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, funduszu przedakcesyjnego ISPA oraz Funduszu Spójności 2000-2006, Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (2004-2006), Ekologicznego Funduszu Partnerskiego



PHARE, funduszy partnerskich DEPA (Dania), SIDA (Szwecja) oraz funduszy pomocy bilateralnej w latach 1990-2008. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska odegrały wielką rolę w absorpcji środków pomocowych w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej (SAPARD, ZPORR, PHARE), a w okresie budżetowym 2007-2013 (PO IiŚ, Regionalne Programy Operacyjne) stanowią silne oparcie instytucjonalne i finansowe dla jednostek samorządowych, przedsiębiorstw, organizacji ekologicznych i wielu innych beneficjentów.

Liczba i wartość projektów, a także osiągnięte efekty, udowodniły w minionych ponad dwóch dekadach, instytucjonalną zdolność Funduszy do wdrażania i finansowania zróżnicowanej palety zadań i programów, a tym samym potwierdziły sprawność całego systemu. Fundusze są w pełni przygotowane do nowych wyzwań, które – dzięki absorpcji środków unijnych w kolejnej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej 2014-2020 – dadzą polskiej gospodarce i samorządom impuls rozwojowy na nadchodzące lata.

## Wspólna strategia 2013-2016

Unijnym priorytetem do roku 2020 – ze względu na zagrożenia wynikające ze zmian klimatu – będzie przejście na niskoemisyjną gospodarkę i efektywne korzystanie z zasobów. W nowej perspektywie finansowej 2014–2020 najwięcej środków Komisja Europejska przeznaczy na wsparcie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, na badania i działania innowacyjne, na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, a także na rozwój obszarów wiejskich.



Rys. 4 Podstawy funkcjonowania NFOŚiGW i WFOŚiGW

Realizując tak nakreślone wyzwania ekorozwoju dla Unii Europejskiej, we „Wspólnej Strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku” sformułowano cele dla czterech podstawowych kierunków finansowania ochrony środowiska w Polsce: zrównoważona ochrona i gospodarowanie zasobami wodnymi, gospodarka odpadami i ochrona ziemi, ochrona atmosfery, w tym przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, a także ochrona przyrody i różnorodności biologicznej. W *Strategii 2013-2016* zapisano też, że Narodowy Fundusz będzie wspierał fundusze wojewódzkie środkami przeznaczonymi na rozwiązywanie problemów regionalnych.

Strategia zakłada wsparcie realizacji merytorycznej działalności Funduszy w ramach priorytetów realizujących cele środowiskowe wynikające z krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych, w szczególności Polityki Ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 (PEP), a także Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

W perspektywie strategicznej do 2020 roku system wzajemnie współpracujących Funduszy skutecznie i elastycznie będzie wspierać swoich beneficjentów w realizacji wysokiej jakości przedsięwzięć służących poprawie stanu środowiska i zrównoważonemu gospodarowaniu jego zasobami, stale podnosząc efektywność swoich działań.

## Polityka ekologiczna z perspektywą do 2016 roku

Potrzeby w zakresie finansowania inwestycji związanych z ochroną środowiska w Polsce są ogromne, z jednej strony wynikają one z realizacji zobowiązań środowiskowych Polski w zakresie wprowadzania *acquis*, a z drugiej strony z konieczności pogodzenia rozwoju gospodarczego z dbałością o stan środowiska. Głównym kierunkiem prowadzonych interwencji w zakresie ochrony środowiska będą działania skierowane na zapewnienie zrównoważonego rozwoju i efektywnego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w obliczu ryzyk, jakie niosą za sobą zmiany klimatu.



### **Atuty systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

- duży potencjał finansowy i wynikająca z niego pozycja największego wyspecjalizowanego uczestnika rynku finansowania ochrony środowiska;
- wysoko wykwalifikowana kadra;
- znajomość zagadnień ekonomiczno - prawnych związanych z realizacją inwestycji ekologicznych;
- doświadczenie w finansowaniu przedsięwzięć ekologicznych;
- doświadczenie w administrowaniu środkami finansowymi pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w tym szczególnie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej;
- posiadanie osobowości prawnej opartej na regulacji ustawowej, umożliwiającej stosowanie różnych form preferencyjnego finansowania ochrony środowiska, dostosowanych do potrzeb beneficjentów i umożliwiających maksymalizację efektu ekologicznego;
- źródła przychodów oparte na regulacjach ustawowych (stabilne budżety);
- wypracowane zasady współpracy z organami władzy państwowej, jednostkami administracji rządowej i samorządowej oraz pozarządowymi organizacjami ekologicznymi;
- kontakty z międzynarodowymi organizacjami finansowymi;
- zwrotny (rewolwingowy) system finansowania.

Zgodnie z dokumentem „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą roku 2016” oszacowano, że niezbędne nakłady na wykonanie zadań w latach 2009–2012 wyniosły 66,2 mld zł, na lata 2013–2016 wyniosą zaś 63,5 mld zł (ceny z 2007 roku). Ocenia się, że ponad 80% zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na realizację celów polityki ekologicznej wynika z konieczności wdrażania Traktatu Akcesyjnego i nowych dyrektyw.

Znaczny strumień środków unijnych, w tym zwrotnych, na zadania ochrony środowiska w latach 2014–2020, nowe instrumenty finansowe, zwiększająca się świadomość ekologiczna społeczeństwa, nowe obszary rozwoju gospodarczego, innowacje i nowe technologie, są dla Funduszy szansą na rozwój kompetencji instytucjonalnych. Istotnymi szansami są również: zwiększenie i optymalizacja dystrybucji wpływów środowiskowych przy zachowaniu wydajnego, zdecentralizowanego systemu ich pobierania, a także: stymulowanie „zielonego” (sprzyjającego środowisku) wzrostu gospodarczego w Polsce, m.in. poprzez wspieranie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, eko innowacyjności, niskoemisyjności gospodarki oraz tworzenie warunków do powstawania „zielonych” miejsc pracy. Ważne jest także promowanie zachowań ekologicznych, działań i przedsięwzięć służących zachowaniu różnorodności biologicznej oraz - co staje się istotnym, trudnym i kosztownym wyzwaniem - realizacja zadań dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych.

.....

Każdego roku Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawierają tysiące umów na dofinansowanie przedsięwzięć zarówno tych wielkich, jak i małych lokalnych zadań. Do ich podejmowania skłaniają coraz surowsze przepisy wymagające przestrzegania określonych standardów ekologicznych, troska o stan środowiska, w którym żyjemy, a także świadomość, że inwestycje to najlepszy sposób na ożywienie gospodarcze, na tworzenie nowych miejsc pracy, na rozwój nowoczesnego państwa dbającego o swoich obywateli.

#### **Więcej informacji:**

- Ministerstwo Środowiska: [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl)
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: [www.nfosigw.gov.pl](http://www.nfosigw.gov.pl)