

Barbara Gołębiowska

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Tendencje zmian w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce

Wstęp

We współczesnym świecie coraz częściej zwraca się uwagę na konieczność odpowiedniego gospodarowania zasobami środowiska naturalnego. Rozwój cywilizacyjny powoduje, iż to co dzieje się w gospodarce nie jest obojętne dla otoczenia przyrodniczego. Działalność człowieka służąca zaspokajaniu jego potrzeb opiera się przede wszystkim o wykorzystanie określonych zasobów. Część z tych zasobów to dobra, których człowiek nie produkuje, ale z nich korzysta. Jak wskazują Woś i Zegar [2002], rosnące zainteresowanie problemami ekorozwoju wynika stąd, iż człowiek poczuł się zagrożony dramatycznym pogarszaniem się stanu środowiska, w którym żyje. Przez długi czas środowisko nie stanowiło bariery rozwoju dla przemysłu, dopóki nie zostały naruszone podstawy równowagi ekologicznej. Obecnie zdolności regeneracyjne i absorpcyjne przyrody nie wystarczają, co oznacza, iż wszyscy mamy obowiązek właściwego korzystania ze środowiska i poszanowania podstawowych praw i zasad ekologii [Marciniak 2013].

Obecnie w nauce o ekologii formułuje się zasady właściwego wykorzystywania środowiska. Człowiek nie tylko korzysta z zasobów naturalnych, przekształca stosownie do swoich potrzeb, ale jest także zobowiązany je chronić przed degradacją. Jak wskazuje Górski, wśród celów działalności państwa istotne znaczenie ma zapewnienie społeczeństwu właściwych, ekologicznych warunków rozwoju [Górski (red.) 2009]. W tym kontekście pojawia się problem ekonomiczny związany z kwestią ponoszenia nakładów i kosztów ochrony środowiska.

Działania w zakresie ochrony środowiska wpisują się w szeroko pojęte zagadnienie dotyczące dóbr publicznych. Dobra środowiskowe są dobrami publicznymi i, jak wynika z ich definicji, są pożądane przez społeczeństwo, jednak mechanizm rynkowy nie jest w stanie ich dostarczyć. Według Samuelsona i Nordhaus [2006], są to dobra, z których korzyści przypadają jednocześnie całej społeczności, niezależnie od tego, czy poszczególne osoby pragną je nabyć, czy

też nie. Sprawne zaopatrzenie w dobra publiczne wymaga często działań kolektywnych. Dobra publiczne wiąże się z pojęciem efektów zewnętrznych, które powstają, gdy koszty (lub korzyści) jakiejś działalności przenoszą się na inne osoby inaczej niż za pośrednictwem cen rynkowych [Stiglitz 2004]. Istnieniem dóbr publicznych ekonomiści uzasadniają interwencję państwa w system rynkowy. Jak podają Deszczka i Wąsowicz [2013], ochrona środowiska, jako dobro środowiskowe (dobro publiczne), wymaga ponoszenia znacznych nakładów ze strony państwa. Jest to uzasadnione, o czym wspomiano, w sytuacji, gdy występują efekty zewnętrzne. Ingerencję państwa można uznać wtedy za wręcz konieczną.

Cel i metody badawcze

Potencjał gospodarczy Polski pozwala zaliczać ją do grupy państw, w których zagrożenia dla środowiska powodowane są głównie przez przemysł, gospodarkę komunalną i transport. Jednak nadal walory przyrodnicze naszego kraju na tle Europy Zachodniej oceniane są wysoko. Cenne pod względem przyrodniczym i krajobrazowym ekosystemy charakteryzuje wysoki poziom różnorodności biologicznej. Miejsce i względnie dobre warunki bytowania znajdują ciągle jeszcze w Polsce rzadkie gatunki roślin i zwierząt, gdzie indziej nieobecne i często zagrożone w skali kontynentu. Powierzchnia obszarów chronionych (obszary Natura 2000) obejmowała w 2011 roku około 20% powierzchni naszego kraju [Bołtromiuk 2011].

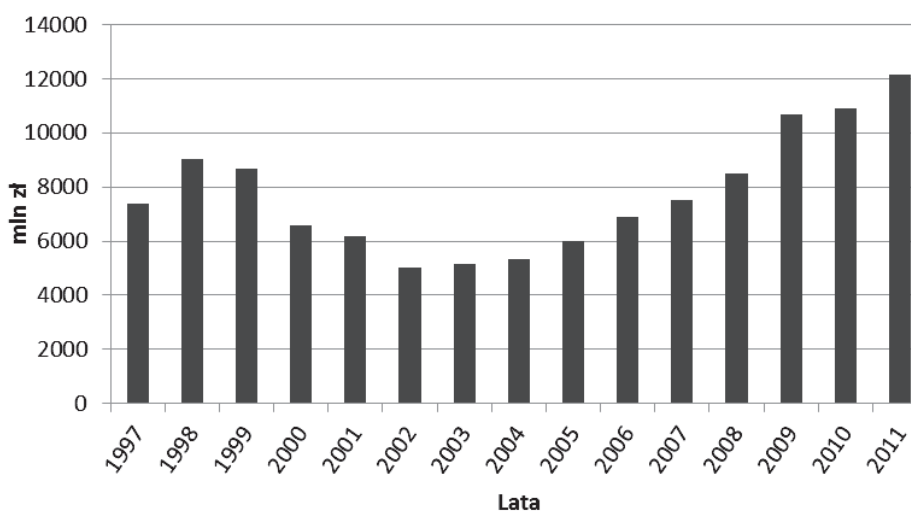
Gospodarcze wykorzystanie większości terytorium naszego kraju, mimo wzrostu intensywności produkcji w ostatnich latach, ma charakter ekstensywny, w umiarkowany sposób wpływając na zmiany jakości środowiska. W porównaniu do krajów Europy Zachodniej, Polska charakteryzuje się niższym zużyciem nawozów mineralnych (około 126 kg/ha w 2011 r.) oraz chemicznych środków ochrony roślin – nie powoduje więc istotnego i powszechnie występującego zagrożenia dla środowiska ze strony tej gałęzi gospodarki [*Rolnictwo w 2011 r.*]. Około 30% obszaru kraju stanowią także lasy, które sprzyjają utrzymaniu wysokich walorów przyrodniczych i krajobrazowych środowiska. W tym kontekście ważne jest monitorowanie i ocena skali inicjatyw podejmowanych w celu poprawy jakości środowiska w Polsce.

Celem opracowania jest określenie oraz ocena źródeł finansowania ochrony środowiska w naszym kraju. Jako zadania badawcze przyjęto wskazanie zakresu udziału państwa w finansowaniu ochrony środowiska, ocenę wykorzystania pozostałych źródeł finansowania, takich jak środki własne inwestorów, czy dotacje z funduszy ekologicznych. Dokonano także analizy i oceny zmian w strukturze i wartości nakładów na ochronę środowiska. W opracowaniu wykorzystano dane

GUS w zakresie ochrony środowiska, informacje Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz dostępną literaturę przedmiotu.

Kierunki i źródła finansowania ochrony środowiska

Celem ochrony przyrody zgodnie z ustawą jest utrzymanie na chronionym obszarze naturalnych procesów przyrodniczych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów, ochrona walorów krajobrazowych, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody, a także przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody (Ustawa o ochronie.... 2009). Według danych GUS, w Polsce generalnie obserwuje się wzrost nakładów na ochronę środowiska. Można stwierdzić, iż od roku 1997 wydatki te znacznie się zwiększyły (rys. 1).



Rysunek 1

Zmiany wartości nakładów inwestycyjnych na środki trwałe służące ochronie środowiska w latach 1997–2011

* Ze względu na zmienioną od 1996 roku klasyfikację kierunków inwestowania zaprezentowano dane porównywalne od 1997 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Ochrona środowiska 2005, 2007, 2012*, GUS oraz *Stan środowiska w Polsce w latach 1996–2001*, www.gios.gov.pl [dostęp: 17.03.2013].

W początkowym okresie analizowanego przedziału czasowego nakłady na ochronę środowiska wzrastały (do 1998 r.). W latach 1999–2002 nastąpił spadek wartości nakładów, co głównie było spowodowane zmniejszeniem się udziału środków budżetowych na ochronę środowiska. W latach 2000–2001 znacznie obniżył się udział środków z zagranicy [Gruszecki 2003].

Ochrona środowiska w Polsce finansowana jest z wielu źródeł. Środki finansowe na ochronę środowiska mogą pochodzić ze źródeł publicznych, prywatnych lub z pomocy zagranicznej. Mogą to być środki pochodzące bezpośrednio od podmiotów gospodarczych, z budżetu centralnego, budżetu województwa, powiatu lub gminy, a także z funduszy ekologicznych czy programów pomocowych UE. Wśród funduszy wymienić należy szczególnie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który odgrywa znaczną rolę w tym zakresie. Dominującą pozycję w strukturze wydatków stanowiły w całym analizowanym okresie środki własne inwestorów (tab. 1).

Tabela 1

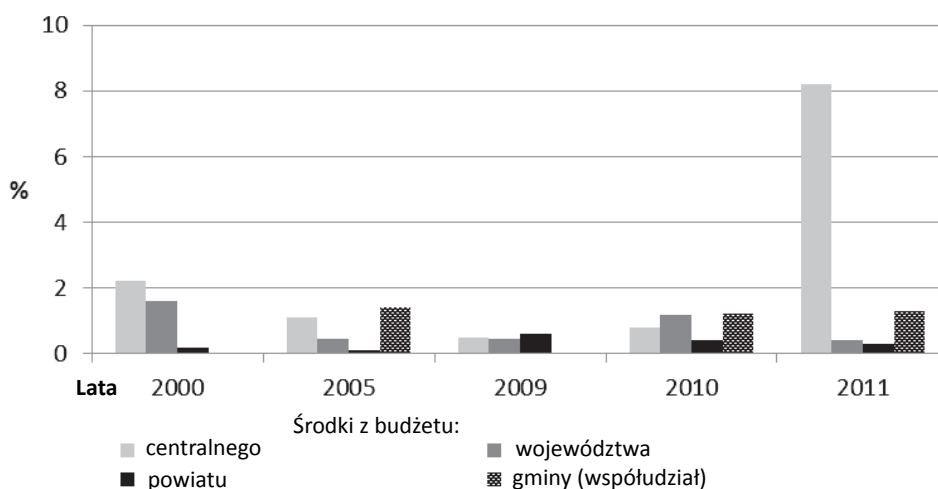
Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska według źródeł finansowania w latach 1997–2011

Wyszczególnienie	Udział nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska [%] w latach														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Środki własne	47,0	50,2	46,2	53,4	51,8	46,7	44,2	48,1	49,1	45,5	47,6	50,2	46,0	44,1	47,7
Środki z budżetu	7,6	6,4	5,2	5,4	4,1	4,7	3,2	2,8	2,6	2,7	3,0	3,8	3,1	3,8	10,2
Środki z zagranicy	3,8	7,3	5,9	3,9	3,2	4,2	8,8	12,2	15,9	19,2	14,9	16,3	18,9	22,0	18,5
Fundusze ekologiczne	16,9	16,2	24,6	20	23,7	26,1	25,3	24,1	21,2	17,6	20,8	16,6	18,3	13,9	12,7
Kredyty i pożyczki krajowe	16,5	12,5	12,9	11,7	12,1	12,3	13,9	8,3	7,6	11,4	9,9	9,6	9,4	13,8	7,0
Inne środki	8,2	7,4	5,2	5,6	5,1	6,0	4,7	4,5	3,6	3,6	3,8	3,5	4,3	2,4	3,9
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Ochrona środowiska 2012*, GUS, s. 414.

Jak podaje GUS [*Ochrona... 2012*], udział nakładów na ochronę środowiska w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej wynosił w latach 2000–2011 około 5%. W strukturze finansowania nakładów na ochronę środowiska we wszystkich latach analizowanego okresu największy udział przypadła na środki własne, które kształtowały się w granicach 44–53%. Kolejną grupą były fundusze ekologiczne, chociaż ich udział w latach 2010–2011 uległ znacznemu obniżeniu.

Zmniejszała się także rola pożyczek i kredytów krajowych, natomiast od 2004 roku nastąpił znaczący wzrost udziału środków z zagranicy. Obecnie jedno z najważniejszych źródeł finansowania ochrony środowiska w Polsce stanowi Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko¹. Generalnie najniższym udziałem charakteryzowało się finansowanie z budżetu, w tym z budżetu centralnego, województwa, powiatu i gminy. Dopiero w ostatnim roku badań nastąpiło znaczne zwiększenie środków budżetowych. Było to spowodowane głównie wzrostem finansowania z budżetu centralnego. Udział w finansowaniu ochrony środowiska budżetu państwa oraz z budżetów samorządowych prezentuje rysunek 2.



Rysunek 2

Udział środków budżetowych w finansowaniu ochrony środowiska

Źródło: Jak w tabeli 1.

W ostatnich latach odnotowano znaczny wzrost nakładów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu (tab. 2).

O ile do 2008 roku wartość nakładów na ten rodzaj ochrony środowiska kształtowała się na poziomie kilku milionów zł, co stanowiło znikomy udział w strukturze nakładów (od 0,04 do 0,20%), o tyle od 2009 roku nastąpił znaczny wzrost, który w roku 2011 pozwolił osiągnąć wartość 437,9 mln zł, co stanowiło około 4% w strukturze nakładów. W analizowanym okresie następowały

¹ Z budżetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2007–2013) przekraczającego 28 mld euro na inwestycje w zakresie ochrony środowiska przeznaczono ponad 5 mld euro [*Program... 2009*].

Tabela 2

Struktura nakładów na ochronę środowiska w latach 2000–2011

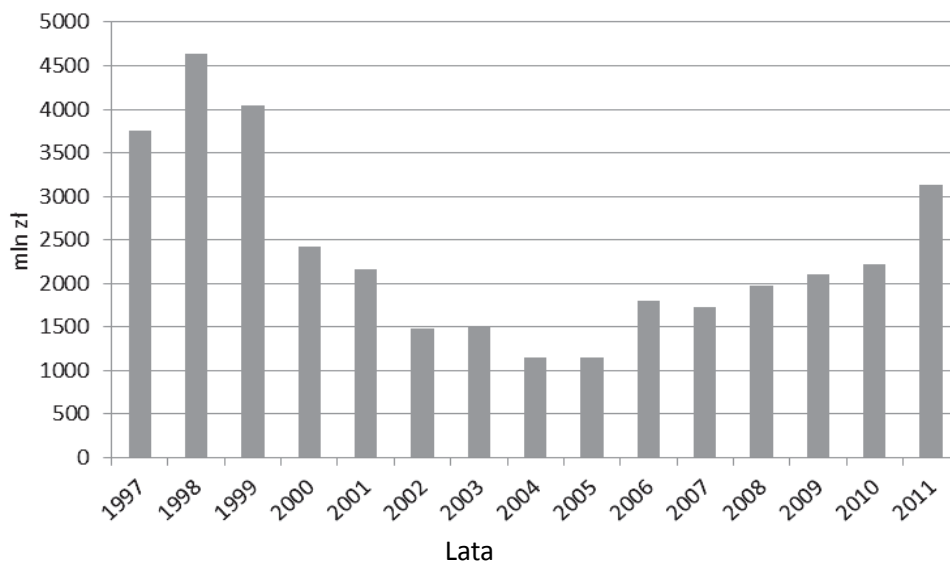
Wyszczególnienie	Udział nakładów na ochronę środowiska [%] w latach														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ochrona powietrza i klimatu	51,6	52,0	47,4	37,4	36,3	30,2	29,8	22,6	20,1	27,4	24,0	23,9	20,6	21,0	26,7
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	41,1	38,3	44,1	51,7	55,2	57,5	57,9	61,1	63,0	60,1	62,3	66,0	69,2	68,1	57,3
Gospodarka odpadami, ochrona gleb, wód podziemnych i powierzchniowych	7,0	9,2	8,2	10,1	7,8	11,7	11,5	14,4	14,8	11,1	12,4	8,3	9,4	9,3	9,9
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej	0,04	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,3	3,8
Zmniejszenie hałasu	0,3	0,4	0,2	0,7	0,5	0,5	0,7	1,7	2,0	1,2	1,2	1,8	0,7	1,3	2,3
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Gruszecki P., 2003: *Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Stan środowiska w Polsce w latach 1996–2001*, GUS, Warszawa oraz *Ochrona środowiska 2005, 2006, 2012*, GUS, Warszawa.

także znaczące zmiany w zakresie ochrony powietrza i klimatu oraz gospodarki ściekowej. Pod względem wartościowym nastąpił spadek nakładów na ochronę powietrza i klimatu (rys. 3).

Zachodzące zmiany były zbieżne z ogólnym trendem w nakładach na ochronę środowiska. W początkowych latach badanego okresu nakłady kształtowały się na najwyższym poziomie, ponad 4,5 mld zł. Od 1998 roku systematycznie spadały i mimo iż od czasu wejścia Polski do UE zwiększały się, nie został osiągnięty poziom z końca lat 90. XX w. Odmiennie natomiast kształtowała się sytuacja w przypadku gospodarki ściekowej i ochrony wód (rys. 4).

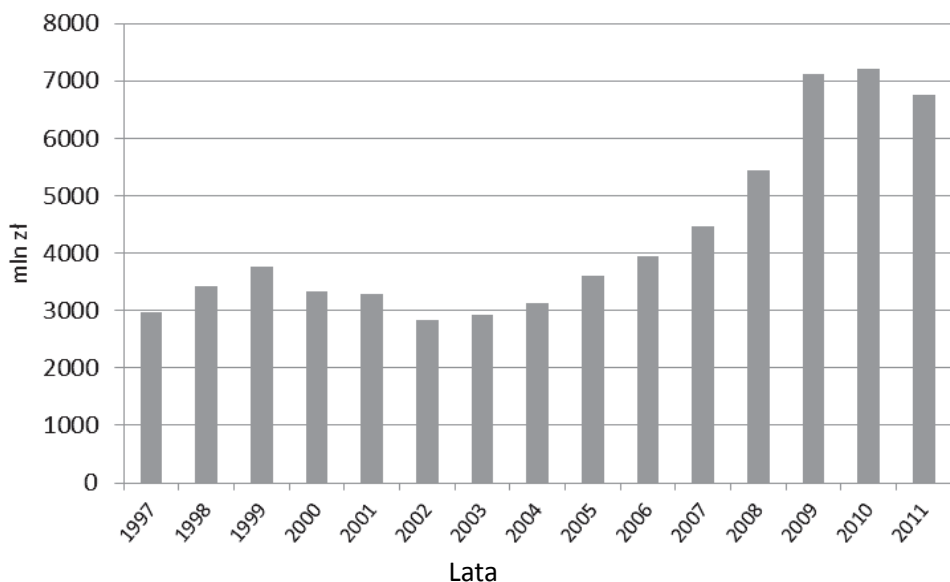
Do końca lat 90. ubiegłego wieku nakłady te systematycznie wzrastały. W latach 2000–2002 zaznaczył się wprawdzie niewielki spadek, jednak od 2004 roku następował znaczący wzrost nakładów na inwestycje związane z ochroną wód i gospodarką ściekową.



Rysunek 3

Zmiany w wartości nakładów na ochronę powietrza i klimatu w latach 1997–2011 [mln zł]

Źródło: Jak w tabeli 1.



Rysunek 4

Nakłady na gospodarkę ściekową i ochronę wód w latach 1997–2011 [mln zł]

Źródło: Jak w tabeli 1.

Podsumowanie

W ostatnich latach można zaobserwować zmiany w zakresie działań związanych z ochroną środowiska. Dotyczy to nie tylko naszego kraju, ale szeroko pojętych problemów w całej Unii Europejskiej. Sprostanie wyzwaniom realizacji wszystkich zamierzonych przedsięwzięć określonych w polityce ekologicznej wiąże się z dużymi nakładami. Problemem staje się więc udział poszczególnych grup podmiotów gospodarczych, które powinny uczestniczyć w procesie ochrony środowiska.

Spadek nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska, który wystąpił w naszym kraju w latach 1999–2002, był spowodowany głównie pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej wielu podmiotów gospodarczych, które musiały więcej środków poświęcić na utrzymanie stabilnej sytuacji w zakresie działań rynkowych niż ekologicznych. Od 2004 roku można było jednak zaobserwować powolny, ale systematyczny wzrost nakładów na działania w zakresie ochrony środowiska, co było związane z wykorzystaniem środków na projekty inwestycyjne współfinansowane przy udziale środków z UE. Mimo to struktura finansowania inwestycji proekologicznych od kilku lat nie zmieniła się. Głównym źródłem nakładów były w całym analizowanym okresie środki własne inwestorów. Ich udział w nakładach na ochronę środowiska wahał się w granicach 40–50%. Aby jednak przedsiębiorstwa były zainteresowane finansowaniem działań ochronnych z własnych środków, niezbędne są odpowiednie rozwiązania „zachęcające” bądź to w postaci wysokich kar czy opłat, ale również wszelkiego rodzaju udogodnień dla przedsiębiorców, np. możliwości korzystania z preferencyjnych kredytów czy ulg podatkowych. Niezbędne więc są w tym zakresie odpowiednie rozwiązania i działania ze strony państwa, gdyż mimo wzrostu udziału nakładów inwestycyjnych ze środków budżetowych, jest to niewystarczające źródło finansowania niezbędnych inwestycji ekologicznych i utrzymania środowiska w stanie niezmiennym dla przyszłych pokoleń.

Literatura

- BOŁTROMIUK A., 2011: *Przesłanki utworzenia i geneza sieci Natura 2000*, [w:] Bołtromiuk A., Kłodziński M. (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 420.
- DESZCZKA M., WĄSOWICZ M., 2013: *Gospodarka, ekologia, postęp techniczny*, [w:] Marciniak S. (red.), *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 663.
- GÓRSKI M. (red.), 2009: *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

- GRUSZECKI P., 2003: *Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Stan środowiska w Polsce w latach 1996–2001*, Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa.
- MARCINIAK S. (red.), 2013: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ochrona środowiska 2005, 2007, 2012*, GUS, Warszawa.
- Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2012.
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 2009.
- Rolnictwo w 2011 r.*, GUS, Warszawa.
- Różnorodność biologiczna*, Ministerstwo Środowiska 2010, www.mos.gov.pl [dostęp: 14.03.2013].
- SAMUELSON P., NORDHAUS W., 2006: *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stan środowiska w Polsce w latach 1996–2001*, www.gios.gov.pl [dostęp: 17.03.2013].
- STIGLITZ J.E., 2004: *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa o ochronie przyrody [Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220].
- WOŚ A., ZEGAR J., 2002: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa.

Recent Trends in the Financing of Environmental Protection in Poland

Abstract

The study addresses the issue of changes in the financing of environmental protection in Poland in 1997–2011. An evaluation of the spendings on certain types of fixed assets in the protection of the environment was made. The author indicated the extent of state participation in expenditures for environmental protection and the use of other sources of funding, such as the investor's own funds or grants from environmental funds. It was found out that in 1999–2002 there was a significant decline in investments in environmental protection, which was mainly due to the worsening of the economic situation of many companies during this period. Since 2004, there is a slow but steady growth of expenditures on environmental protection, which has been associated with the use of funds for investment projects financed with EU funds.