

Ocena efektywności dotychczasowej pomocy przedakcesyjnej oraz z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla sektora

W ostatnich latach wydatki na inwestycje ochrony środowiska kształtowały się następująco:

Tabela 9. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (w mln zł)

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ochrona środowiska	7354,2	9018,7	8584,9	6570,3	6168,9	5027,1	5141,4
Gospodarka wodna	1783,5	1748,2	1766,7	1652,7	1315,1	1440,1	1698,6
RAZEM	9137,7	10766,9	10351,6	8223,0	7484,0	6467,2	6840,0

Zródło: Dane GUS – 2004 r.

Szacuje się, że ok. 25 % środków wydawanych w latach ubiegłych na ochronę środowiska w Polsce, to środki funduszy ekologicznych, gdy tymczasem udział wydatków z budżetu centralnego na przedsięwzięcia proekologiczne w tych latach zmniejszył się i stanowił w 2003 roku jedynie 3% nakładów inwestycyjnych przeznaczanych na ten cel. Udział środków pochodzących z pomocy zagranicznej, ponoszonych na ochronę środowiska w Polsce był do tej pory niski, szacowany na 9% w stosunku do globalnych wydatków na ten cel, w skali kraju. Pozostałe środki finansowe wydatkowane na ochronę środowiska pochodziły

ze środków własnych inwestorów oraz budżetów lokalnych (miasta, gminy). Trwają prace nad pełniejszym włączeniem do systemu finansowania ochrony środowiska programów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego.

Przytoczone powyżej dane wskazują na spadek w ostatnich latach wydatków na ochronę środowiska. Prognoza źródeł finansowania zawarta w programie wykonawczym do drugiej polityki ekologicznej państwa zakładała, że nakłady na ochronę środowiska w latach 2002 i 2003 będą wynosiły odpowiednio 7 866 mln zł i 10 976 mln zł.

Dla wywiązania się z zobowiązań akcesyjnych i praktycznego wdrożenia przepisów ochrony środowiska nakłady na inwestycje ochrony środowiska powinny wzrosnąć w najbliższych latach do poziomu 12 mld zł. rocznie.

Najważniejsze przyczyny spadku w ostatnich latach nakładów inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska to:

- rosnące trudności w zaciąganiu zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- mniejsze zainteresowanie inwestycjami związanymi z ochroną środowiska, które na ogół nie przynoszą szybkiego zwrotu zainwestowanych środków,
- zmniejszenie zainteresowania pożyczkami ze środków funduszy ochrony środowiska w związku z możliwością (nie zawsze realną) uzyskania środków dotacyjnych UE,
- opóźnienia w absorpcji środków z UE,
- ograniczenia w możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom wynikającymi z przepisów wspólnotowych.

W tej sytuacji potrzebne jest zwiększenie skuteczności i efektywności ekonomicznej systemu finansowania ochrony środowiska poprzez ewolucyjne dostosowanie go do zmieniającego się otoczenia rynkowego i instytucjonalnego po wejściu do Unii Europejskiej.

2.1.1. Instrumenty finansowe

W uchwalonej przez Sejm RP w 2003 roku "Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010" przyjęte zostało założenie, że osiągnięcie celów polityki ekologicznej nie będzie możliwe bez aktywnego włączenia w proces ich realizacji wszystkich użytkowników środowiska. Realizacja tych celów w latach 2003 -2010 wymaga ogromnych nakładów finansowych, szacowanych na 140 mld zł, które może zapewnić jedynie sprawnie działający system finansowania, oraz współpraca instytucji na wszystkich poziomach zarządzania.

Najważniejszymi elementami obecnie funkcjonującego systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce są:

- fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz fundusz ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- budżet państwa, budżety samorządowych województw, powiatów i gmin,
- fundusze Unii Europejskiej - przed-akcesyjne Phare, ISPA, SAPARD oraz fundusze strukturalne i Fundusz Spójności,
- pomoc udzielana Polsce w oparciu o umowy i porozumienia międzyrządowe oraz na podstawie protokółów, oświadczeń i porozumień (umowy Rządu RP z Bankiem Światowym, rządami Belgii, Szwajcarii, Szwecji, pomoc Danii na pdst. Aktu Królowej Danii z 1991r., protokoły i porozumienia z agendami i organizacjami państwowymi Holandii, Niemiec, Norwegii, USA, pomoc bilateralna m.in. Japonii i Wielkiej Brytanii);
- niekomercyjne krajowe instytucje finansowe np. fundacje, w tym w szczególności Fundacja "EkoFundusz", która dysponuje środkami pochodzącymi z zamiany długu zagranicznego na środki publiczne przeznaczane na ochronę środowiska w Polsce (tzw. ekokonwersja),
- instytucje komercyjne, w tym banki, które jak np. Bank Ochrony Środowiska dzięki zewnętrznemu wsparciu udzielają preferencyjnych kredytów i pożyczek na cele ochrony środowiska,
- inne komercyjne instytucje finansowe, zwłaszcza banki, udzielające kredytów na cele ekologiczne na warunkach rynkowych.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

System funduszy ochrony środowiska został utworzony ponad 15 lat temu, na początku okresu transformacji ustrojowej w Polsce. Jego podstawę stanowiły przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U.Nr 3, poz. 6, z późn. zm.), powołujące Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW), który rozpoczął działalność w dniu 1 lipca 1989 roku.

Model ten został przyjęty, z pewnymi modyfikacjami, przez kolejną systemową regulację w zakresie ochrony środowiska – ustawę Prawo ochrony środowiska (POS), uchwaloną w dniu 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 405 ustawy Prawo ochrony środowiska (POS), fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są instytucjami ochrony środowiska a środki funduszy przeznacza się na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

Na zasadach określonych ustawą działają: NFOSiGW, 16 funduszy wojewódzkich, 373 fundusze powiatowe i 2 489 gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Są to fundusze celowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Spośród nich, NFOSiGW i fundusze wojewódzkie działają jako niezależne instytucje posiadające osobowość prawną, własne zarządy i rady nadzorcze. Art. 400 znowelizowanej ustawy POŚ zobowiązał Narodowy i wojewódzkie fundusze do prowadzenia gospodarki finansowej w sposób zapewniający pełne wykorzystanie przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, niepodlegających zwrotowi środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Podstawowymi przychodami funduszy ochrony środowiska są opłaty za korzystanie ze środowiska, kary za naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska, przychody finansowe (z tytułu oprocentowania udzielonych pożyczek i wolnych środków), opłaty i kary za usuwanie drzew i krzewów (w całości stanowiące przychód gminnych funduszy). W strukturze przychodów Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska coraz większą rolę odgrywają obecnie przychody finansowe.

W 2003 roku dochody Narodowego i wojewódzkich funduszy wyniosły 1 768 mln zł, z czego 1 147 mln zł stanowiły opłaty za korzystanie ze środowiska, a 460 mln zł przychody finansowe. W strukturze wydatków największe wartości przyjmują bezzwrotne formy finansowania ochrony środowiska, a więc dotacje (1 026 mln. zł), umorzenia pożyczek i kredytów (261 mln. zł) oraz koszty działalności operacyjnej (111 mln zł) i koszty finansowe (130 mln. zł).

Łączny stan funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynosił na koniec 2003r. ponad 9 030 mln. zł; w tym 4 633 mln zł stanowiły środki NFOSiGW; 3 707 mln zł środków funduszy wojewódzkich a pozostałe 689 mln zł znajdowało się w funduszach powiatowych i gminnych.

Fundacja EKOFUNDUSZ

EkoFundusz założony został w 1992 r. jako fundacja, której wpływy pochodzą ze zrzeczenia się spłaty części polskiego długu w ramach umów Polski z USA, Francją, Szwajcarią, Szwecją, Włochami i Norwegią. Warunkiem wykorzystania tych funduszy jest przeznaczenie ich na ochronę środowiska (tzw. ekokonwersja).

W latach 1992-2003 przychody EkoFunduszu wyniosły około 314 mln USD, co stanowi 55% całości kwoty, jaką ma otrzymać w okresie 1992-2009.

Fundacja dysponuje również wpływami z darowizn. Dotychczas przekazane zostały dwie darowizny: rządu Norwegii w 1997 r. oraz rządu Szwajcarii w 2000 r., w łącznej kwocie 3,9 mln USD

EkoFundusz finansuje inwestycje w pięciu sektorach priorytetowych:

- ograniczenie transgranicznego transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz eliminacji niskich źródeł ich emisji,
- ograniczenie dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku oraz ochrona zasobów wody pitnej,
- ograniczenie emisji gazów powodujących zmiany klimatu Ziemi,
- ochrona różnorodności biologicznej,
- gospodarka odpadami i rekultywacja gleb zanieczyszczonych.

EkoFundusz udziela dofinansowania w formie dotacji, co w wielu przypadkach umożliwia wykonalność projektu. W latach 1992-2003 fundacja wydatkowała łącznie około 1 075 mln zł na dofinansowanie około 1000 projektów, dla których średnia wysokość dotacji stanowiła około 20 % kosztów projektu.

Programy przedakcesyjne UE

PHARE

Program Phare, utworzony został w 1990 roku w celu udzielenia pomocy krajom przechodzącym transformację gospodarczą i ustrojową. Od 1990 r. (1990-1994 w MOSZNiL, od połowy 1994 r. w NFOSiGW), w ramach 9-ciu memorandumów finansowych podpisanych dla poszczególnych programów Phare, wdrożono 142 projekty z zakresu ochrony środowiska, na które ze środków Phare wydatkowano 145,66 mln euro.

W 1999 roku zmienione zostały cele programu Phare, a środki programu skierowano na promowanie spójności społeczno-gospodarczej, realizowane w szczególności poprzez porozumienia bliźniacze i pomoc techniczną.

ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre- accession)

W latach 2000-2003 sektor ochrony środowiska otrzymał ze środków ISPA kwotę w wysokości 1 285 mln euro na wsparcie finansowe dla 43 przedsięwzięć inwestycyjnych i dwóch pomocy technicznej o łącznym budżecie 2 071 mln euro.

Alokacja w ramach programu ISPA w latach 2000-2003 wyniosła 727, mln euro, pozostała część alokacji tj. 558 mln euro, przeszła po akcesji Polski jako zobowiązanie Funduszu Spójności

SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) miał na celu wsparcie modernizacji polskiego rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego oraz rozwój obszarów wiejskich.. Dostępne Polsce środki wynosiły ok. 175 mln euro rocznie. W ramach wdrażanych przez Agencje Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) działań pn. "Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych" oraz "Inwestycje w gospodarstwach rolnych" zawarto na dzień 31.03.2004 r. odpowiednio 789 i 5459 umów na inwestycje związane m.in. z dostosowaniem zakładów i gospodarstw do wymogów ochrony środowiska. Jednocześnie w tym okresie ARiMR w ramach Działania 3. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich udzielał samorządom lokalnym wsparcia w łącznej wysokości ponad 742 mln zł, w tym część środków przeznaczono na realizację inwestycji związanych z odprowadzaniem ścieków komunalnych i wód opadowych, zaopatrzeniem gospodarstw wiejskich w wodę i inwestycjami służącymi zagospodarowaniu odpadów stałych.

Nowe instrumenty realizacji PEP

Narodowy Plan Rozwoju 2004 - 2006

Absorpcja środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest jednym z największych wyzwań, które stoją obecnie przed systemem finansowania ochrony środowiska w Polsce. W celu wygospodarowania środków na pokrycie polskiego wkładu finansowego dla poszczególnych inwestycji, niezbędne jest stworzenie warunków właściwej koordynacji dla beneficjentów pomocy UE oraz instytucji, które zapewnia ze strony krajowej niezbędne środki finansowe na ich współfinansowanie.

Fundusz Spójności

Fundusz Spójności jest instrumentem komplementarnym w stosunku do funduszy strukturalnych, jednak o dużym znaczeniu z punktu widzenia spójności społecznej i gospodarczej Wspólnoty jako całości. Łączna planowana alokacja środków dla sektora środowiska w Polsce na lata 2004 - 2006 wyniesie ponad 1 866 mln euro, z czego 558 mln

euro zostało przeznaczone na kontynuację finansowania projektów zgłoszonych w ramach programu ISPA. Do dnia 31.01.2005 na realizację celów ochrony środowiska w Polsce, ze środków Funduszu Spójności dofinansowanie przyznano dla:

45 projektów o koszcie całkowitym 2 071 mln euro, dla których podpisano memoranda finansowe do końca 2003 r. w ramach funduszu ISPA. Zatwierdzone dofinansowanie budżetu UE wynosiło 1 285 mln euro, z czego 558 mln euro przeszło jako obciążenie Funduszu Spójności.

- 22 projekty o koszcie całkowitym 1 025 mln euro, dla których Komisja Europejska wydała decyzje w sprawie przyznania pomocy z Funduszu Spójności. Zatwierdzone dofinansowanie z budżetu UE 2004 wynosi 689 mln euro.

Łączna przyznana dotychczas alokacja środków Funduszu Spójności wynosi 1 247 mln euro i stanowi prawie 67% alokacji dla sektora środowiska w Polsce planowanej na lata 2004-2006.

Fundusze strukturalne

W latach 2004 -2006 fundusze strukturalne w Polsce wdrażane są poprzez pięć programów sektorowych, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), oraz program operacyjny pomocy technicznej. Praktycznie wszystkie programy obejmują przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przy czym najważniejsze to:

1. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)

Finansowanie infrastruktury ochrony środowiska na poziomie regionów, w szczególności w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, uwzględnione zostało w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006 i jako istotny czynnik warunkujący szanse rozwoju regionalnego włączony do ZPORR. Odniesienie do kwestii ochrony środowiska zawarte jest przede wszystkim w ramach:

Priorytetu 1: Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,

Działanie 1.2.: Infrastruktura ochrony środowiska (udział środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego EFRR - 301 mln euro) oraz

Priorytetu 3: Rozwój lokalny,

Działanie 3.1: Obszary wiejskie (udział środków EFRR 352 mln euro),

Działanie 3.2: Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne (udział środków EFRR 99 mln euro)

Instytucją Zarządzającą Programem jest MGiP, Instytucjami Posredniczącymi Urzędy Wojewódzkie we współpracy z Urzędami Marszałkowskimi a Ostatecznymi Odbiorcami dla ww. działań:

- jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty, województwa, związki, porozumienia i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- podmioty świadczące usługi publiczne na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego;
- podmioty świadczące usługi publiczne na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego wybrane w drodze przetargu;
- jednostki administracji rządowej w województwach;
- inne instytucje publiczne.

Przedstawiciele Ministerstwa Środowiska są członkami wojewódzkich Komitetów Sterujących ZPORR.

2. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Środki na inwestycje z zakresu ochrony środowiska znajdują się przede wszystkim w ramach Priorytetu II: Wzmacnianie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działającym na jednolitym Rynku Europejskim, Działanie 4:pn. "Wsparcie dla inwestycji w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska". NFOSiGW został wskazany jako Instytucja Wdrażająca/Beneficjent Końcowy dla tego działania.

Celem tego Działania jest zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego poprzez wspieranie przedsiębiorstw zobligowanych do dostosowania swojej infrastruktury do wymogów ochrony środowiska. Działanie to będzie wspomagało realizację zobowiązań negocjacyjnych Polski w zakresie wdrażania dyrektyw UE z dziedziny ochrony środowiska. Na finansowanie Działania 2.4 SPO WKP w latach 2004 - 2006 zaplanowano ok. 207 mln euro środków publicznych, w tym ok. 155 mln euro ze środków EFRR oraz ok. 52 mln euro ze środków NFOSiGW.

Środki EFRR będą przekazywane Odbiorcom Ostatecznym (przedsiębiorstwom) w formie dotacji, natomiast środki NFOSiGW (stanowiące krajowy wkład publiczny w finansowanie Działania 2.4) będą przekazywane przedsiębiorstwom w formie pożyczek preferencyjnych lub dotacji.

3. Sektorowy Program Operacyjny "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich"

Program "Restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich" będzie finansowany ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF). Instytucja Zarządzająca Programem jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Instytucja Wdrażająca - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wsparcie programu skierowane jest na dofinansowanie m.in. inwestycji mających na celu spełnienie wymagań w zakresie ochrony środowiska przez gospodarstwa rolne, zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko przetwórców produktów rolnych lub hurtowników artykułów rolno-spożywczych, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, a w ramach leśnictwa - odbudowę funkcji gospodarczych, ekologicznych i społecznych obszarów leśnych zniszczonych oraz wprowadzenie działań zapobiegających powstaniu szkód. Finansowanie odbywa się w przeważającej części ze środków EAGGF (łącznie ponad 1 193 mln euro) oraz środków budżetu Państwa.

4. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy

Głównym celem przeznaczanych przez państwa EFTA środków w ramach ww. mechanizmów jest realizacja przedsięwzięć prorozwojowych, przyczyniających się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Realizowane projekty mają być zgodne z priorytetami polityki społeczno-gospodarczej kraju, celami odpowiednich polityk Unii Europejskiej, a także z zasadami zrównowalonego rozwoju oraz równości szans kobiet i mężczyzn.

W Polsce, wykorzystanie środków Mechanizmów będzie pełniło funkcje uzupełniające w stosunku do działań realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE oraz służyło realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

Łącznie, w ramach obu Mechanizmów, Polsce przyznano środki w wysokości 533,51 mln euro na lata 2004-2009. Będą one wykorzystywane na projekty realizowane w ramach ściśle zdefiniowanych obszarów priorytetowych.

Środki Mechanizmu Finansowego EOG dla ochrony środowiska mogą być przeznaczane na:

- Ochronę środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii,
- Promowanie zrównowagowanego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie i zarządzanie zasobami.

Środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego dla ochrony środowiska mogą wspierać ww. działania w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, oraz dodatkowo na:

- Ochronę środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów istotnych dla realizacji projektów inwestycyjnych,
- Politykę regionalną i działania transgraniczne,
- Pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire*.

5. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) finansowany jest z Sekcji Gwarancji EAGGF (łącznie 2 866 mln euro) jako jeden z elementów wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. W ramach PROW rolnicy mają możliwość otrzymywania płatności m.in. na dostosowanie gospodarstw do standardów ochrony środowiska, zalesianie gruntów rolnych, działania rolno-srodowiskowe. Instytucją wdrażającą PROW jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.