

Zainwestujmy razem w środowisko

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Mechanizmy ekonomiczno- finansowe w ochronie środowiska

Jerzy Swatoń

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi



1972

Resort administracji, gospodarki terenowej
i ochrony środowiska



1976

Wojewódzka Rada Narodowa w Katowicach
– pierwszy Wydział Ochrony Środowiska i
Gospodarki Wodnej w Polsce



1976

Powstanie w ramach budżetu Państwa tzw.
„funduszu solnego”



1980

Ustawa o ochronie i kształtowaniu
środowiska

(Od 1.09 1980 r. do 1.10.2001 r.)



1982

Powstanie w ramach budżetu Państwa:

- Centralnego Funduszu Gospodarki Wodnej z subfunduszem „sólnym”
- Centralnego Funduszu Ochrony Środowiska z subfunduszem „siarkowym”

Jaka była Polska 25 lat temu? W jakim środowisku żyliśmy?

- Polska była jednym z najbardziej zanieczyszczonych państw w Europie i na świecie,
- ponad 30% ludności kraju mieszkało na terenach, na których permanentnie przekraczane były standardy środowiskowe,
- straty materialne spowodowane zanieczyszczeniem środowiska szacowano na 5-10% dochodu narodowego, nie licząc wielkich, ale niewymiernych strat zdrowotnych.



Obszary ekologicznego zagrożenia w Polsce w 1985 r.

5 obszarów klęski ekologicznej: górnośląski, krakowski, legnicko-głogowski, rybnicki, gdański

Okrągły Stół

- 27.04.1989 r. utworzono Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (od 1.07.1989 r.)
- 1993 r. powstanie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (od 1.07.1993 r.)



1990 (wrzesień)

Powstanie Banku Ochrony Środowiska



1992 (sierpień)

Powstanie Fundacji EkoFundusz

Fundacja wydatkowała w formie dotacji ok. 2,5 mld zł, udzielając finansowego wsparcia dla ponad 1400 projektów, których całkowite koszty szacuje się na ok. 13 mld zł.



Mechanizm ekokonwersji

W mechanizmie polskiej ekokonwersji brały udział:

Stany Zjednoczone (372 mln USD – 10% długu),

Francja (66 mln USD – 1% długu),

Szwajcaria (63 mln USD – 10% długu),

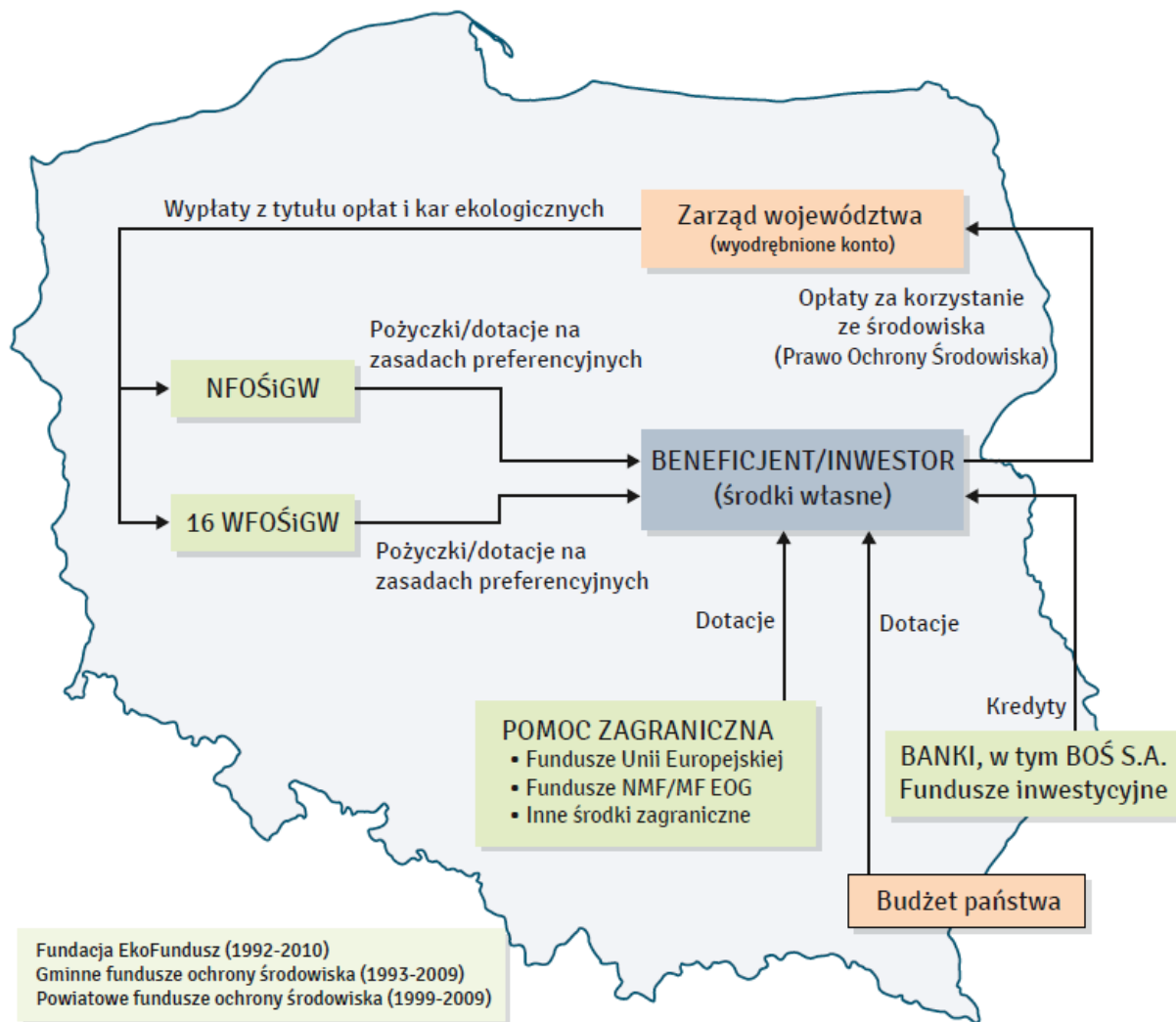
Włochy (32 mln USD – 10% długu),

Norwegia (27 mln USD – 10% długu)


Szwecja (13 mln USD – 4% długu)

łącznie ponad 570 mln USD.

Poza budżetem EkoFunduszu w ekokonwersji uczestniczyła także Finlandia przeznaczając na ten cel 17 mln USD.



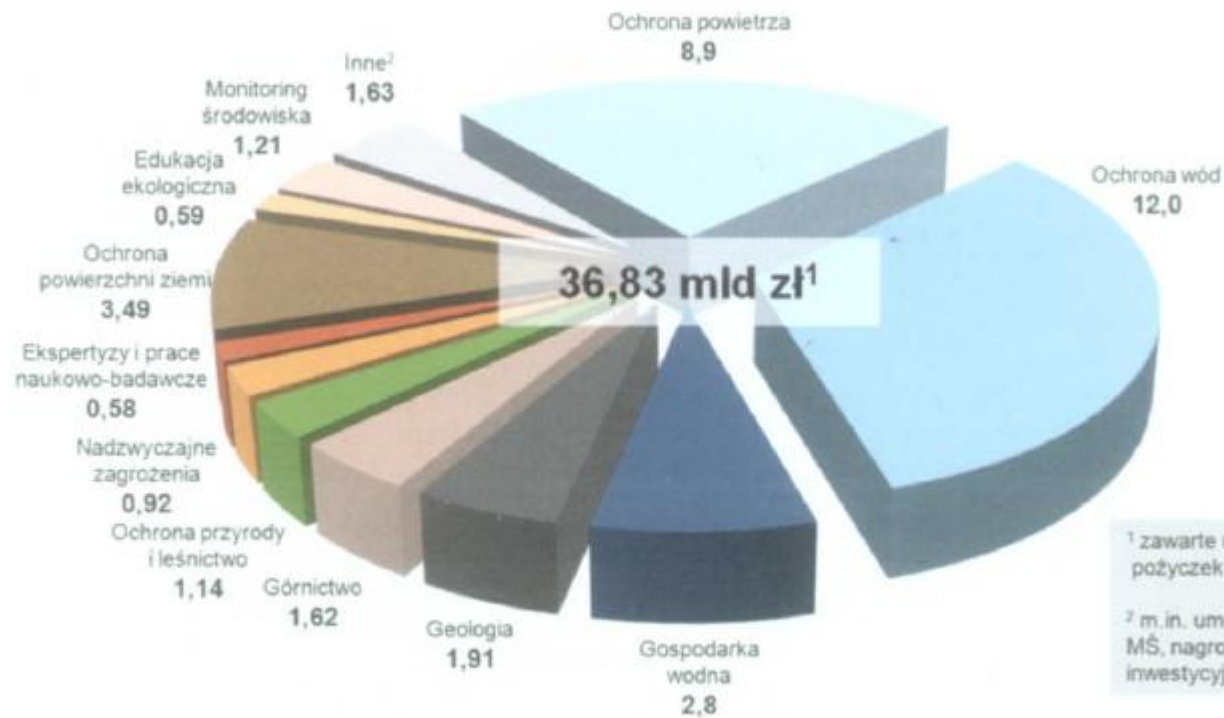
System i główne źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.



W latach 1989-2014 NFOŚiGW, zawierając ponad **20 tys. umów** o dofinansowanie, wypłacił ze środków własnych na przedsięwzięcia ekologiczne ok. **38 mld zł**. Wartość kosztorysowa dofinansowanych przedsięwzięć przekroczyła **135 mld zł**.

W ciągu 22 lat działalności, w latach 1993-2014, nakłady finansowe wszystkich WFOŚiGW na zadania w ochronie środowiska przekroczyły **31 mld zł**.

W sumie fundusze ekologiczne (NFOŚiGW i WFOŚiGW) dofinansowały (ze środków krajowych) projekty w ochronie środowiska kwotą ponad **64,1 mld zł**.



Główne dziedziny finansowane przez NFOŚiGW w latach 1989-2013 (wg. umów zawartych).

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez NFOŚiGW (1989-2014)

3500 mln zł

3000

■ Środki europejskie – 23,4 mld zł

■ Środki krajowe – 36,6 mld zł

2500

Razem (1989-2014) – 60 mld zł

2000

1500

1000

500

1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014





Pomoc bilateralna dla Polski

Dotacje kierowano na te dziedziny gospodarki i życia społecznego, które po pierwszych, historycznych przemianach polityczno-gospodarczych 1989-1990, uznano za szczególnie zaniedbane.

Pomoc udzielona przede wszystkim przez kraje skandynawskie, Danię, Finlandię i Szwecję, a także Holandię i Stany Zjednoczone Ameryki.

Pozostałe kraje udzielające Polsce pomocy na ochronę środowiska w okresie przedakcesyjnym to: Belgia, Japonia, Norwegia, Niemcy, Szwajcaria i Wielka Brytania.



Pomoc bilateralna dla Polski

Wysokość pomocy bilateralnej jedenastu krajów (obsługiwanej przez NFOŚiGW) od początku 1990 r. wyniosła ogółem 263,4 mln USD, czyli około 800 mln zł (kurs 2014).

Kwota ta przeznaczona została na dofinansowanie 435 projektów ekologicznych.



Przedakcesyjny program Phare

W latach 1990-2003 całościowy budżet Phare dla Polski wyniósł ok. 3,9 mld euro.

Pomoc Komisji Europejskiej w wysokości prawie 154 mln euro została przeznaczona na realizację 142 projektów z różnych dziedzin ochrony środowiska oraz dostosowanie przepisów prawa krajowego do unijnego prawodawstwa.



ISPA i Fundusz Spójności 2000-2006

W latach 2000-2006 NFOŚiGW koordynował 90 projektów (88 inwestycyjnych i 2 pomocy techniczne), które otrzymały pomoc finansową KE:

- 79 projektów gospodarki wodno-ściekowej
- 8 projektów gospodarki odpadami
- 1 projekt ochrony atmosfery

Suma kosztów kwalifikowanych wszystkich projektów wyniosła 4,287 mld euro, w tym przyznana dotacja z FS/ISPA osiągnęła poziom 2,850 mld euro.



Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

- I. Gospodarka wodno - ściekowa
- II. Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi
- III. Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska
- IV. Przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska
- V. Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych
- IX. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

2007-2013

Priorytet I

Gospodarka
wodno-ściekowa

2 784

Priorytet II

Gospodarka odpadami
i ochrona powierzchni ziemi

1 216

5 594,8 mln €

Priorytet III

Zarządzanie zasobami
i przeciwdziałanie
zagrożeniom środowiska

557

Priorytet IX

Infrastruktura energetyczna
przyjazna środowisku
i efektywność energetyczna

748

200

Priorytet IV

Przedsięwzięcia dostosowujące
przedsiębiorstwa do wymogów
ochrony środowiska

89,8

Priorytet V

Ochrona przyrody i kształtowanie
postaw ekologicznych





Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

Do końca marca 2014 r. Narodowy Fundusz, działając jako Instytucja Wdrażająca, zawarł 457 umów o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach POIiŚ na kwotę prawie 15,4 mld zł.



Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020

II. Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu:

Działanie 2.1. Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska

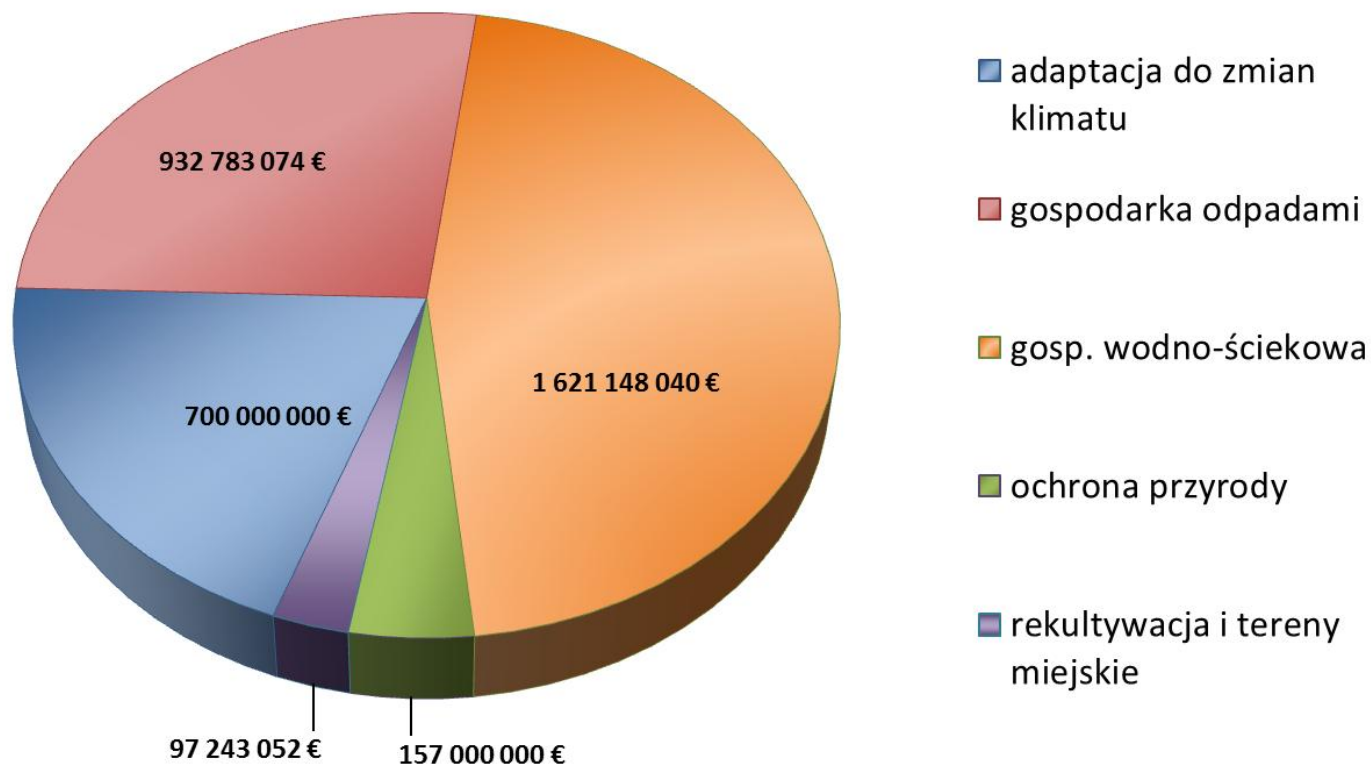
Działanie 2.2. Gospodarka odpadami komunalnymi

Działanie 2.3. Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach

Działanie 2.4. Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna


Działanie 2.5. Poprawa jakości środowiska miejskiego

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020



Instrumenty ekonomiczne w ochronie środowiska

Instrumenty ekonomiczne	opłaty	<ul style="list-style-type: none"> a) opłaty za emisję lub ścieki, b) opłaty nakładane na produkty (opłaty produktowe), c) opłaty za korzystanie z infrastruktury ochrony środowiska (np. składowanie odpadów, wycinanie drzew), d) opłaty koncesyjne, e) opłaty administracyjne (np. za wydawanie pozwoleń wodno-prawnych).
	systemy depozytowe	a) opłaty (systemy) depozytowe
	tworzenie rynku	<ul style="list-style-type: none"> a) handel uprawnieniami do emisji (pozwolenia zbywalne), b) interwencje w mechanizmy rynkowe, c) definiowanie odpowiedzialności finansowej (tworzenie rynku ubezpieczeń od ryzyka ekologicznego).
	bodźce wspomagające egzekucję prawa	<ul style="list-style-type: none"> a) kary za przekraczanie norm (kary ekologiczne), b) wadium zabezpieczające spełnienie norm, c) narzuty podatkowe.
	subwencje	<ul style="list-style-type: none"> a) dotacje, b) ulgi podatkowe, c) preferencyjne pożyczki i kredyty.



Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska zasilane są zewnętrznymi wpływami z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych pobieranych za naruszenie wymagań ochrony środowiska.

Opłaty za korzystanie ze środowiska pobierane są m.in. za:

- odprowadzanie ścieków,
- zanieczyszczanie powietrza,
- składowanie odpadów,
- wydobywanie kopalin,
- korzystanie z zasobów,
- usuwanie drzew i krzewów,
- przeznaczanie na inne cele gruntów rolnych i leśnych.

Źródłem wpływów do NFOŚiGW są również:

- opłaty eksploatacyjne i koncesyjne pobierane na mocy ustawy Prawo geologiczne i górnicze
- zwroty rat udzielonych pożyczek z odsetkami
- przychody pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji
- wpływy pobierane na mocy ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej
- wpływy z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy Prawo Energetyczne
- wpływy z opłat wynikających z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Źródłem wpływów do NFOŚiGW są również:

- opłaty eksploatacyjne i koncesyjne pobierane na mocy ustawy Prawo geologiczne i górnicze
- zwroty rat udzielonych pożyczek z odsetkami
- przychody pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji
- wpływy pobierane na mocy ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej
- wpływy z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy Prawo Energetyczne
- wpływy z opłat wynikających z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji



- **„Założenia do opracowania aktów prawnych zgodnie z przyjętą przez Rząd koncepcją modyfikacji instrumentów ekonomicznych” – 2004 r.**
- **„Założenia prawno-instytucjonalnych zmian w systemie instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska w Polsce” – 2005 r.**
- **„Przegląd i analiza skuteczności obecnie funkcjonującego w Polsce systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska” – 2007 r.**



Ekologiczne zabezpieczenia finansowe

Sposób zabezpieczania roszczeń z tytułu szkód i ich skutków powstałych w środowisku w wyniku funkcjonowania przedsiębiorstwa. Swym zakresem obejmują zarówno szkody powstałe w wyniku sytuacji nieprzewidywalnych (np. awarie techniczne), jak i w wyniku normalnego funkcjonowania przedsiębiorstwa.



Zastawy ekologiczne

Płatność podmiotu gospodarczego na rzecz instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie pożądanego stanu środowiska, uiszczana przed podjęciem przez ten podmiot przedsięwzięcia, którego realizacja może spowodować negatywne skutki ekologiczne.


Zwrot zastawu następuje, gdy podmiot spełnia określone prawem wymogi ekologiczne.



Ubezpieczenia ekologiczne

Stosowane w odniesieniu do przedsiębiorstw np. przemysłu chemicznego czy farmaceutycznego, których działalność charakteryzuje się wysokim ryzykiem ekologicznym.

Ubezpieczenie oznacza przeniesienie – w zamian za odpowiednią opłatę – na instytucję ubezpieczeniową (ubezpieczyciela) odpowiedzialności cywilnej za ekologicznie niekorzystne skutki oddziaływań podmiotów je powodujących.




W dziedzinie ochrony środowiska kilkanaście pierwszych lat okresu transformacji systemowej przebiegło pod znakiem likwidowania zaległości ekologicznych. Posługiwano się przy tym sprawdzonymi na świecie instrumentami w rodzaju decyzji administracyjnych i norm przewidzianych dla określonych instalacji. Sięgano, zwłaszcza w pierwszych kilku latach, do presji politycznej wywieranej dość skutecznie przez umieszczanie najgorszych "trucicieli" na czarnej liście.

Początkowo była to "Lista Osiemdziesięciu", która topniała w miarę jak poszczególne zakłady ograniczały swoje emisje. Równolegle władze regionalne publikowały swoje lokalne czarne listy, które dostarczały motywacji do wywierania presji również na mniejsze zakłady.




W całym tym okresie proces poprawy wspierany był przez fundusze ekologiczne, zapewniające średnio czwartą część potrzebnych nakładów inwestycyjnych. O ile więc motywem postępu były instrumenty nieekonomiczne, o tyle proces inwestycyjny nie mógłby się odbyć bez wsparcia funduszy, a więc – w ostatecznym rozrachunku – bez opłat ekologicznych, które te fundusze zasilały. A zatem osiągnięty postęp był łącznym efektem działania instrumentów ekonomicznych i nieekonomicznych.



W ciągu ostatnich kilkunastu lat Komisja Europejska uzyskała znaczne kompetencje w dziedzinie polityki ekologicznej. Kolejne dyrektywy – zwłaszcza LCP (88/609/EWG), Ściekowa (91/271/EWG) IPPC (96/61/EWG) i ET (2003/87/WE) – wyznaczyły sztywne ramy, w których wolno się poruszać krajom członkowskim.

Nie udało się wprowadzenie jednolitych opłat ekologicznych, o co zresztą Komisja nie zabiegała. Zabiegano jedynie o wspólną opłatę za dwutlenek węgla, czego kraje członkowskie nie były skłonne uzgodnić. Priorytet dla ochrony klimatu zapewniono tymczasem przez przyjęcie drobiazgowo uregulowanego systemu pozwoleń na emisję. Ale jest to jedyny wspólny instrument ekonomiczny.




Europejska koordynacja polityk odbywa się głównie dwiema drogami: przez uregulowanie dopuszczalności pomocy publicznej oraz przez standardy ekologiczne.

W obydwu przypadkach naczelnym motywem koordynacji zdawała się być obawa przed "dumpingiem ekologicznym" spowodowanym przez naruszenie zasady "zanieczyszczający płaci" (Polluter Pays Principle).

Komisja Europejska wydając odpowiednie decyzje starała się zapewnić jednolite warunki konkurencji (Level Playing Field).

W tym celu przyjęto zasadę "zanieczyszczający płaci" i w kolejnych aktach prawnych precyzowano, jak ją należy rozumieć.



Aktualnie obowiązujące wytyczne w sprawie dopuszczalności pomocy publicznej na cele ekologiczne prowadzą się do trzech kategorii odstępstw od zasady "zanieczyszczający płaci":

- zanieczyszczający podejmuje projekt ochronny wykraczający ponad to, czego wymagają przepisy Unii Europejskiej;
- pomoc (skumulowana w okresie 3 lat) nie przekracza 100.000 euro;
- zanieczyszczający podejmuje projekt związany z energetyką odnawialną lub kogeneracją (skojarzonym produkowaniem elektryczności i ciepła).

Oczywiście każdy przypadek nieobjęty powyższymi punktami też może być zaakceptowany przez Komisję Europejską, ale wymaga to kłopotliwej procedury notyfikacyjnej.



Dziękuję za uwagę

Jerzy Swatoń

tel.: (22) 45 90 545

e-mail: jerzy.swaton@nfosigw.gov.pl

www.nfosigw.gov.pl