

Wojciech Zbaraszewski

ROLA FUNDACJI EKOFUNDUSZ W FINANSOWANIU OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

THE ROLE OF FOUNDATION EKOFUNDUSZ IN FINANCING ENVIRONMENT IN POLAND

Zakład Finansów, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
ul. Klemensa Janickiego 31, 71-270 Szczecin, e-mail: Wojciech.Zbaraszewski@zut.edu.pl

Summary. In Poland, the system of financing environmental protection is the result of the current environment condition and the pre-accession commitments. The scale of investments to be made on the environmental protection oblige financial institutions, public administrations, local business and special funds (i.e. EkoFundusz Foundation) to cooperate. The uniqueness of the EkoFundusz Foundation bases on the idea that the resources available to the eco-conversion came from the Polish debt. In addition, the Foundation co-financed in the form of grant systems, 1400 projects making a total of 1.8 billion zł, concentrating budget within certain areas. Despite smaller donation compared with public funds that approach allowed to achieve significant results, in solving certain environmental problems on the Polish global scale.

Słowa kluczowe: EkoFundusz, fundusze ekologiczne, ochrona środowiska.

Key words: ecological found, EkoFundusz, environmental protection.

WSTĘP

Polska od ponad dwudziestu lat prowadzi aktywną działalność w zakresie ochrony środowiska. Jednak stan środowiska i infrastruktury służącej do jego ochrony nie są wystarczające. Polskie cele ekologiczne nie wynikają tylko z wewnętrznych zobowiązań, ale także z konieczności realizacji wymogów zawartych w traktacie akcesyjnym. Realizację przyjętych zobowiązań potwierdzały rosnące nakłady finansowe na ochronę środowiska (na środki trwałe i koszty bieżące). W roku 2000 nakłady na ochronę środowiska (według cen stałych z 2009 roku) kształtowały się na poziomie 39,94 mld zł, w 2005 roku zmniejszyły się do 32,69 mld zł, by w 2009 r. osiągnąć 45,37 mld zł. Nakłady na mieszkańca osiągnęły najmniejszą wartość w 2005 roku, bo tylko 856,50 zł, aby w kolejnych latach wzrosnąć do 1188,66 zł w 2009 roku.

W Polsce środki finansowe przeznaczane na ochronę środowiska w znacznej części pochodzą ze źródeł krajowych. W strukturze wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska udział środków z zagranicy był znaczny, gdyż w 2009 roku stanowił ok. 19%, w tym z Fundacji EkoFundusz (Ochrona środowiska 2010). Celem artykułu jest ukazanie znaczenia Fundacji EkoFundusz jako elementu systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce. O pozycji EkoFunduszu w systemie finansowania ochrony środowiska świadczy fakt, że w ciągu 17 lat działania fundacja wydatkowała blisko 1 800 mln zł (w cenach bieżących) i wsparła około 1400 projektów (Raport 2010). Projekty, w których uczestniczył EkoFundusz, dotyczyły ochrony powietrza, wód wraz z wodami Morza Bałtyckiego, klimatu oraz przyrody,

a także zagospodarowania odpadów. Analizą objęto działalność Fundacji EkoFundusz w Polsce w latach 1992–2010. Źródłem danych do analizy i wnioskowania są obowiązujące akty prawne dotyczące ochrony przyrody w Polsce, zbiorcze opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego, opublikowane w formie raportu z serii Informacje i Opracowania Statystyczne pod tytułem *Ochrona środowiska 2010*, Warszawa 2010, publikacji Fundacji EkoFundusz. Materiałem uzupełniającym były dane ze sprawozdawczości Ministerstwa Środowiska. W artykule zastosowano metodę analizy źródeł oraz analizy literatury. Do przedstawienia wyników wykorzystano metody prezentacji tabelarycznej i graficznej.

PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA FUNDACJI

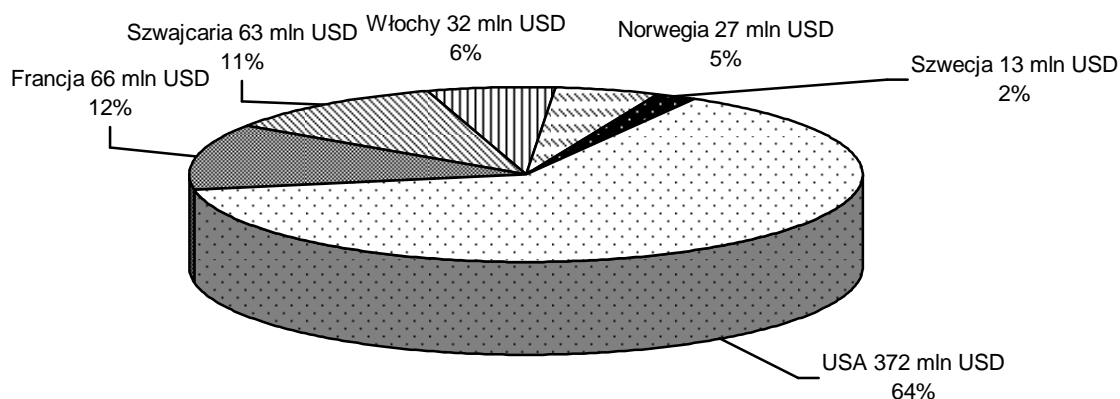
Przełom, który nastąpił w Polsce w 1989 roku, stworzył wyjątkową szansę dokonania przez Polskę skoku cywilizacyjnego, zwłaszcza pod względem rozwoju demokracji i gospodarki rynkowej. Do osiągnięcia tego celu Polska potrzebowała jednak rozwiązania wielu ważnych zagadnień, m.in. z zakresu ochrony środowiska. Zagadnienia te były aktualne również w późniejszym okresie – gdy przygotowywano się do wejścia do Unii Europejskiej i spełnienia wymogów stawianych jej członkom. W takich warunkach rozpoczęła działalność Fundacja EkoFundusz.

Polskie władze, wspierane przez pozarządowe organizacje ekologiczne, rozpoczęły tworzenie mechanizmu, który z jednej strony rozwiązywałby istotne problemy ochrony środowiska, a z drugiej nie stwarzałby dodatkowego obciążenia dla budżetu państwa, jednostek samorządowych, przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych. Wybrano wówczas mało znany na świecie, dopiero rozwijający się instrument, jakim była ekokonwersja długu (Raport 2010). Idea ta zrodziła się w latach 80. XX wieku. Wówczas wiele krajów rozwijających się miało duże długi, których nie były w stanie spłacić. Jednocześnie pojawiło się ryzyko, że rozwój gospodarczy tych krajów będzie prowadzony bez poszanowania zasad ochrony środowiska przyrodniczego. Istotą tej idei była i nadal jest zamiana części długów na podejmowanie działań na rzecz ochrony przyrody oraz cennych i wartościowych ekosystemów o znaczeniu międzynarodowym (Sitnicki... 2009).

Propozycja polskich władz spotkała się z przychylnością wierzycieli zgromadzonych w Klubie Paryskim. Wysokość zadłużenia wobec Klubu Paryskiego było wynikiem porozumienia zawartego w kwietniu 1991 roku z 17 krajami wierzycielami w sprawie reorganizacji i redukcji polskiego długu (zaciągniętego w latach 70. XX w., którego spłacanie zostało przerwane w latach 80. XX w.). W wyniku porozumienia Polska uzyskała 50-procentową redukcję długu. Oznaczało to zmniejszenie w 1994 roku zobowiązań z tytułu kapitału do 26,4 mld USD (Spłata zadłużenia... 2011).

Polska była wtedy jednym z najbardziej zanieczyszczonych krajów w Europie, dlatego polski rząd zaproponował, aby następne 10% długu można było przeznaczyć na najpilniejsze przedsięwzięcia w ochronie środowiska. Była to pierwsza na skalę światową inicjatywa zamiany części długu gwarantowanego przez państwo na cele ekologiczne (Zyśk 2010). Zgoda na tę propozycję wszystkich 16 państw wierzycielskich oznaczałaby możliwość przeznaczenia na ochronę środowiska w Polsce kwoty ponad 3 mld USD. Byłyby to bardzo istotne wsparcie finansowe działań podejmowanych w celu poprawy stanu środowiska. Jako pierwsze do ekokonwersji przystąpiły Stany Zjednoczone – w czerwcu 1991 roku. Później jeszcze pięć krajów europejskich: Francja, Szwajcaria, Norwegia, Szwecja i Włochy, podjęło decyzję o umorzeniu polskich zobowiązań w zamian za przekazanie tych środków

na inwestycje z ochrony środowiska. Utworzono budżet EkoFunduszu z udziałem zaprezentowanym na rysunku 1. Ponadto w ekokonwersji uczestniczyła także Finlandia, przeznaczając na ten cel 17 mln USD.



Rys. 1. Udział krajów będących donatorami w ekokonwersji długu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności EkoFunduszu w 2007 roku.

Pomimo że decyzje co do wielkości polskiego długu przeznaczanego do ekokonwersji zapadały w umowach bilateralnych (między rządem polskim a rządami poszczególnych krajów wierzycielskich, które wyraziły na to zgodę), to wprowadzono jednolitą politykę wydatkowania tych środków. W tym celu minister finansów reprezentujący Skarb Państwa powołał w 1992 roku Fundację EkoFundusz. Była to instytucja niezależna od rządu, która miała za zadanie gospodarowanie pieniędzmi z ekokonwersji na realizację międzynarodowych konwencji ekologicznych i celów inwestycyjnych. Sposób gospodarowania środkami był kontrolowany przez radę składającą z przedstawicieli rządów będących wierzycielami zaangażowanymi w mechanizm ekokonwersji, agend polskiego rządu oraz świata nauki i ruchu ekologicznego. Stworzenie i uruchomienie specjalnej instytucji w postaci Funduszu EkoFundusz było przedsięwzięciem dotychczas niespotykanym. Do roku 2003 wielkość środków, jakimi dysponowała lub w kolejnych latach miała dysponować Fundacja EkoFundusz, to ponad 50% wszystkich funduszy przeznaczonych na ekokonwersję na świecie (Lessons... 2007). Można zatem stwierdzić, że Polska twórczo rozwinęła ideę ekokonwersji, znacznie poszerzając jej zakres (w stosunku do jej tradycyjnej funkcji w ochronie przyrody), a jednocześnie stworzyła unikatową instytucję do zarządzania tymi środkami. Zastosowany mechanizm nie polegał na umorzeniu długu, ale na przeznaczeniu części spłacanego długu na działania ściśle uzgodnione z krajami wierzycielami (Raport 2010).

SYSTEM FINANSOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

W Polsce od przełomu lat 1989/1990 konsekwentnie jest budowany i doskonalony system finansowania ochrony środowiska. Może ono odbywać się za pomocą systemu budżetowego, systemu finansowego przedsiębiorstw, systemu bankowego i wyspecjalizowanych instytucji, w tym przede wszystkim funduszy celowych, takich jak np. fundusze postępu technicznego czy ochrony środowiska (System... 2005).

Głównymi źródłami finansowania inwestycji proekologicznych w Polsce są: budżet centralny, budżety miast i gmin, fundacje, instytucje kredytowe, rynek kapitałowy, środki zagraniczne, a nade wszystko środki własne przedsiębiorstw, co przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska według źródeł finansowania

Wyszczególnienie	Rok				
	2000	2005	2007	2008	2009
Ogółem [mln zł]	6570	5986	7520	8529	10 672
% ogółem					
Środki własne	53,40	49,07	47,59	50,18	46,02
w tym gmin	–	18,02	17,15	17,51	26,78
Środki z budżetu:					
– centralnego	2,20	1,07	0,91	1,17	0,51
– województwa	1,60	0,45	0,40	0,51	0,44
– powiatu	0,20	0,10	0,14	0,39	0,61
– gminy (współdział)	1,40	1,57	1,57	1,73	1,52
Środki z zagranicy	3,90	15,96	14,82	16,35	18,91
Fundusze ekologiczne (pożyczki, kredyty i dotacje)	20,00	21,15	20,85	16,57	18,30
Kredyty i pożyczki krajowe w tym bankowe	11,70	7,60	9,96	9,62	9,40
Inne środki w tym nakłady niesfinansowane	5,60	3,56	3,77	3,47	4,30

Źródło: Ochrona środowiska (2010, s. 425).

Struktura źródeł finansowania inwestycji w ochronie środowiska w Polsce wskazuje na dominujący, bo ok. 50-procentowy, udział środków własnych inwestorów (głównie jednostek samorządowych i przedsiębiorstw). Na drugim miejscu plasują się fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz środki z zagranicy. Wśród zagranicznych źródeł finansowania ochrony środowiska należy wymienić środki finansowe z konwersji polskiego długu na inwestycje ochrony środowiska, którymi zarządzała Fundacja EkoFundusz. W latach 2008–2009 ich udział w finansowaniu wydatków inwestycyjnych na ochronę przyrody w Polsce kształtował się na poziomie ok. 16–18%. Innymi słowy, prawie co piąta złotówka wydatkowana w Polsce na inwestycje ochrony środowiska pochodzi z zagranicznych środków.

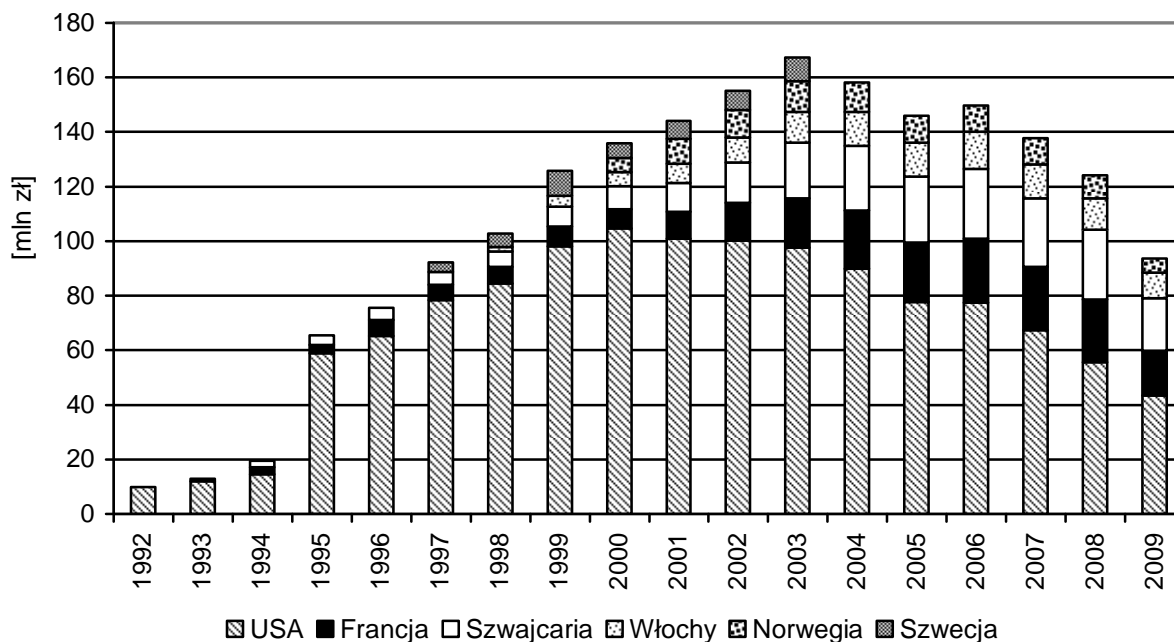
W kategoriach bezwzględnych w latach 1992–2008 Fundacja EkoFundusz dostarczała (średnio) mniej niż 2% inwestowanego kapitału. Operując zawężoną kategorią odniesienia (środki budżetowe, fundusze i pomoc zagraniczna), wskaźnik ten, czyli średnia wysokość udzielonej pomocy w latach 1997–2008, nie przekroczył 6%. Na tej podstawie nie można stwierdzić wiodącej roli Fundacji EkoFundusz.

W analizowanym okresie wyraźnie malał udział budżetu centralnego i budżetów poszczególnych województw w finansowaniu wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska.

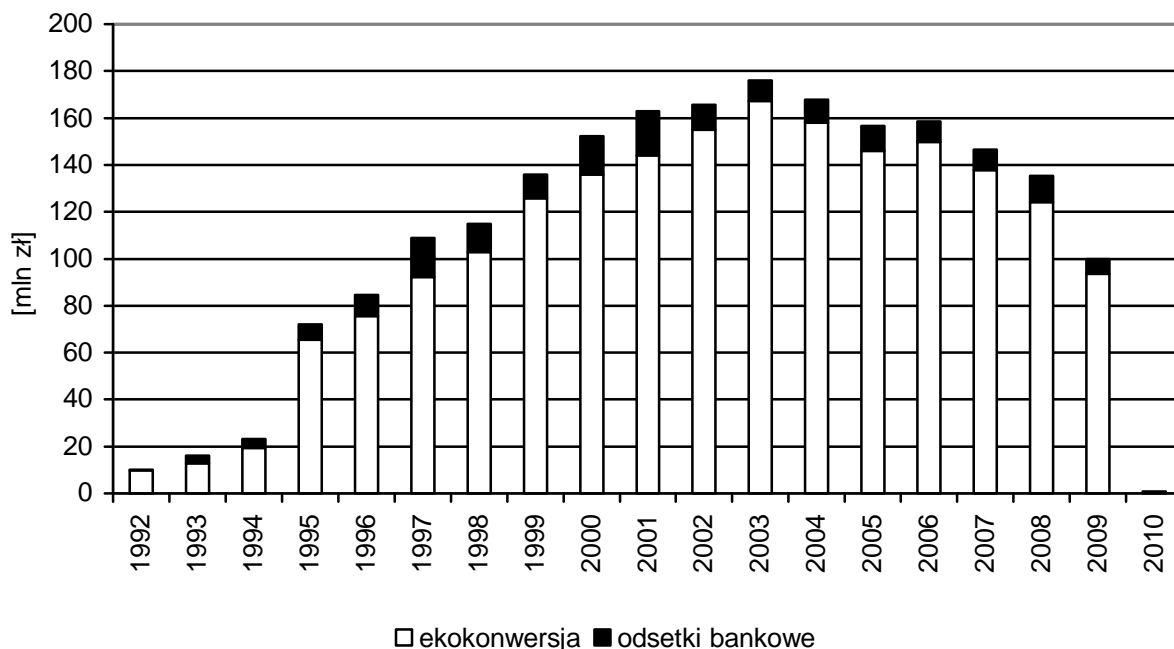
WPŁYW FUNDACJI EKOFUNDUSZ

Fundacja EkoFundusz otrzymywała wpłaty z tytułu ekokonwersji zadłużenia w walucie krajowej za pośrednictwem Ministerstwa Finansów. Ich wysokość była ustalana zgodnie z kursem walut krajów będących wierzycielami w Narodowym Banku Polskim w dniu doko-

nywania transakcji, czyli 31 marca i 30 września każdego roku (Fundacja... 2010). Takie rozwiązanie powodowało, że spadek kursu złotego wobec walut krajów będących wierzycielami powodował wzrost wpłat do EkoFunduszu ustalanych w tej walucie. Rok 2003 był pod tym względem szczególnie korzystny, gdyż np. kurs CHF w styczniu 2003 roku wynosił 2,75 zł, podczas gdy w styczniu 2000 roku – zaledwie 2,55 zł (NBP).



Rys. 2. Wpływy z tytułu ekokonwersji długu w latach
Źródło: Fundacja... (2010, s. 99).



Rys. 3. Wpływy Fundacji EkoFundusz w poszczególnych latach
Źródło: Fundacja... (2010, s. 103).

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 2, realne wpływy Fundacji EkoFundusz w latach 1993–1994 wyniosły 12–19 mln zł rocznie. Zauważalny jest znaczny wzrost wpływów (od 1995 r.), które maksymalne wartości osiągnęły w latach 2002–2004 (ponad

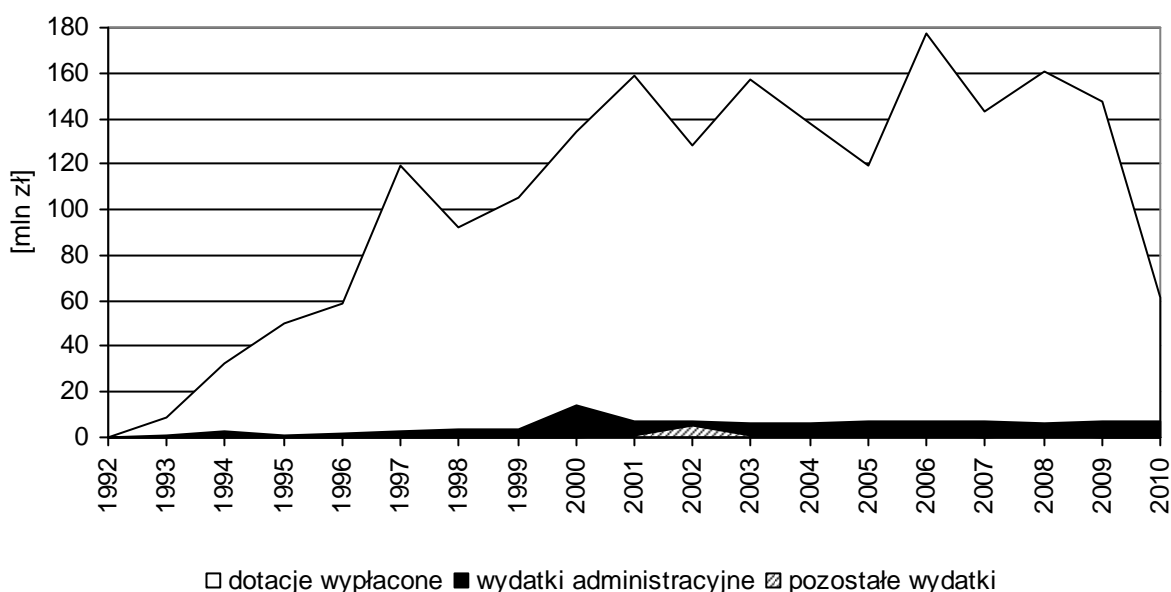
150 mln zł rocznie). Analizując udział poszczególnych donatorów w ekokonwersji, należy przede wszystkim wymienić Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Kolejne miejsca zajęły Szwajcaria, Francja i Włochy.

Głównym źródłem dochodów EkoFunduszu były wpływy z tytułu ekokonwersji w zadłużeniach. Udział we wpływach ogółem EkoFunduszu był zmienny w czasie i stałe utrzymywał się powyżej 80% (rys. 3). Odsetki bankowe od zgromadzonych środków były drugim w kolejności tytułem wpływów. W całym okresie działania Fundacji EkoFundusz wpływy te kształtowały się średnio na poziomie 8%. Pozostałe wpływy miały znacznie mniejszy udział i były to: grant Szwajcarii w wysokości 6 mln CHF (2000 r.) oraz dochody z wynajmu budynku (od 2002 roku). Fundacja otrzymała również zwroty niewykorzystanych dotacji w łącznej wysokości 2,5 mln zł (Fundacja... 2010).

WYDATKI FUNDACJI EKOFUNDUSZ

Podstawowymi instrumentami wsparcia inwestycji w ochronie środowiska w analizowanym okresie były w Polsce dotacje, kredyty i pożyczki. W praktyce występowały jeszcze ich kombinacje, które jednak nie odgrywały większej roli (Raport... 2010).

W wydatkach Fundacji EkoFundusz można wyróżnić trzy podstawowe grupy: wydatków: na dotacje do projektów, administracyjne i pozostałe (rys. 4). Wydatki administracyjne kształtowały się w analizowanym okresie na poziomie około 5%.

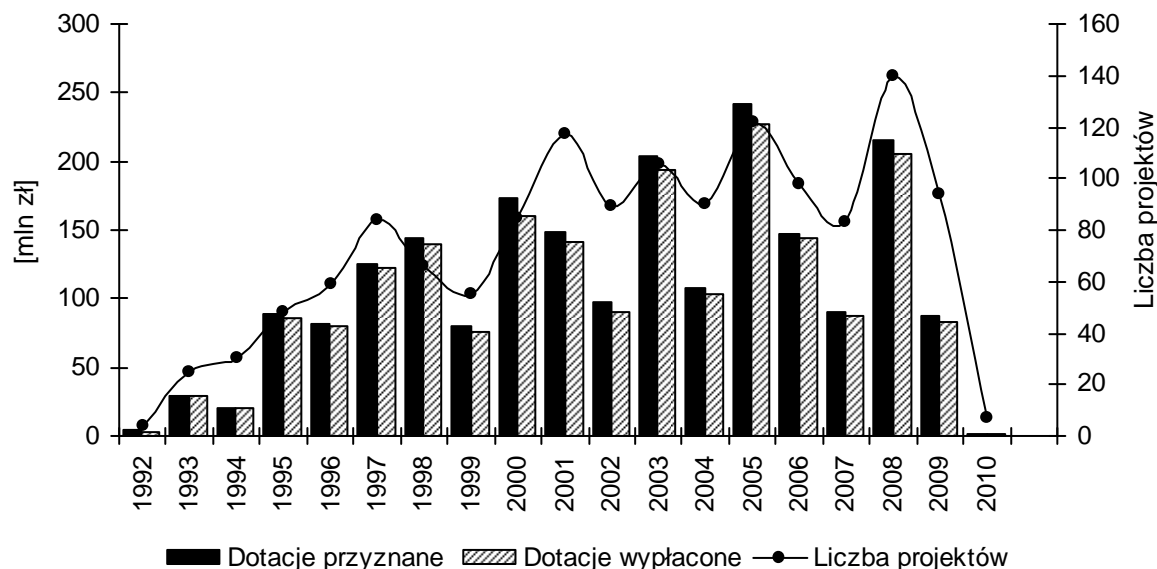


Rys. 4. Wydatki Fundacji EkoFundusz w latach 1992–2010

Źródło: Fundacja... (2010, s. 103).

Grupa „dotacje wypłacone” oznacza wydatki poniesione w danym roku na realizację projektów zgodnie z zawartymi umowami i uznanymi fakturami. Wydatki administracyjne dotyczą kosztów bieżącej działalności Fundacji EkoFundusz, w tym płac pracowników i wydatków pochodnych, a także zakupu budynków biurowych i ich utrzymania.

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 5, dotacje wypłacane w poszczególnych latach były zwykle niewiele mniejsze od przyznanych. Relatywnie niewielkie różnice między dotacją przyznaną i wykorzystaną świadczą o rzetelnym podejściu do przygotowania projektu do realizacji przed podjęciem decyzji o jego finansowaniu.



Rys. 5. Przyznane i wypłacone dotacje [mln zł] oraz liczba realizowanych projektów przez Fundację EkoFundusz w latach 1992–2010

Źródło: Fundacja... (2010, s. 111).

Analizując udział poszczególnych dziedzin w dotacjach EkoFunduszu, można zauważyć, że w latach 1998–2010 najczęściej projektów zrealizowano w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i klimatu. Wydatkowano na nie od ok. 75% do prawie 90% środków. Jednak biorąc pod uwagę średnią wartość dofinansowywanych projektów, najkosztowniejsze zadania służyły ochronie powietrza (nawet ok. 17 mln zł za projekt) oraz Morza Bałtyckiego (ok. 10 mln zł). Zakładając, że ochrona klimatu i ochrona powietrza to działania mające na celu poprawę jakości atmosfery, Fundacja EkoFundusz w ciągu ostatnich dziesięciu lat corocznie wydatkowała na ten cel prawie 50% środków.

Już od 2001 roku nastąpiła zmiana w strukturze dofinansowania projektów. W sektorze ochrony klimatu nastąpił duży wzrost wydatków (aż o 81 mln zł), z czego w odnawialne źródła energii zainwestowano ze środków Fundacji EkoFundusz prawie 51 mln zł. Najważniejsze działania realizowane w tej dziedzinie dotyczyły zmniejszania emisji gazów cieplarnianych (mitygacja), redukcji ich zawartości w atmosferze poprzez wiązanie zawartego w niej węgla (sekwestracja), a także ograniczania negatywnych skutków zmian klimatycznych dla ludzi i ekosystemów (adaptacja). W związku z mitygacją procesów prowadzących do zmian klimatycznych EkoFundusz wspierał głównie programy z zakresu oszczędzania energii elektrycznej i ciepłej oraz wykorzystywania źródeł energii odnawialnej (Ochrona klimatu... 2008).

Wśród działań podejmowanych przez EkoFundusz w zakresie ochrony wód, zasadnicze znaczenie miało wsparcie Konwencji Helsińskiej (Konwencja... 2000). Ponadto budowa systemu gospodarki ściekowej na wybrzeżu Bałtyku była istotnym wsparciem wdrażania

ustaleń Polityki Wodnej Unii Europejskiej (Dyrektywa... 2000). EkoFundusz dofinansował również budowę systemów kanalizacyjnych, komunalnych lub komunalno-przemysłowych oczyszczalni ścieków w prawie wszystkich aglomeracjach, które zostały zatwierdzone w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Tabela 2. Kierunki wydatkowania dotacji Fundacji EkoFundusz w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000		2005		2009	
	liczba projektów	dotacje [tys. zł]	liczba projektów	dotacje [tys. zł]	liczba projektów	dotacje [tys. zł]
Ogółem	85	134 220	240	119 070	178	147 359
Ochrona:						
Powietrza	2	34 065	2	2 109	1	160
Bałtyku	4	38 779	30	36 347	21	30 724
Klimatu	34	30 204	90	43 500	71	58 163
Różnorodności biologicznej	39	24 597	89	13 044	72	24 714
Zagospodarowania odpadów	6	6 575	29	24 070	13	33 599

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ochrona środowiska... (2010, s. 487).

Zagospodarowanie odpadów była bardzo ważną dziedziną w ochronie środowiska, ponieważ wraz z postępowaniem cywilizacyjnym stale rośnie ilość zanieczyszczeń, zwłaszcza po konsumpcyjnych. Fundacja EkoFundusz zrealizowała wiele projektów, dzięki którym pojawiły się nowe możliwości we wdrażaniu rozwiązań służących racjonalizacji gospodarowania odpadami (Kierunki działań... 2008).

PODSUMOWANIE

Fundacja EkoFundusz na trwałe wpisała się w tworzony od początku lat 90. XX wieku system finansowania ochrony środowiska w Polsce, uzupełniając pozostałe fundusze ekologiczne. Pomimo że skala finansowania była relatywnie niewielka (kilka procent ogółu środków inwestycyjnych przeznaczonych na ochronę środowiska), rola Fundacji EkoFundusz była istotna.

EkoFundusz był przewidywalnym źródłem finansowania, co wyrażało się:

- niezależnością od rządu,
- terminowymi wpływami z tytułu ekokonwersji zadłużenia,
- zawężeniem instrumentów finansowych jedynie do dotacji,
- skoncentrowaniem się jedynie na wspieraniu działalności inwestycyjnej w ochronie środowiska,
- określeniem sektorów priorytetowych służących rozwiązywaniu problemów ekologicznych regulowanych przez konwencje międzynarodowe.

Efekt rzeczowy działania fundacji to wydatkowanie ok. 1,8 mld zł na ok. 1400 projektów mających na celu zmniejszenie presji na środowisko lub poprawienie jego stanu. Koncentracja środków finansowych na określonych celach lub obszarach pozwoliła, pomimo znacznie skromniejszych funduszy w porównaniu z publicznymi funduszami ochrony śro-

dowiska, na osiągnięcie dużego w skali kraju efektu ekologicznego i skuteczne rozwiązywanie wybranych problemów ochrony środowiska.

PIŚMIENNICTWO

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.** DzU z 22.12.2000 r., nr 327, 1–73.
- Fundacja EkoFundusz w liczbach.** 2010. Red. S. Sitnicki. Warszawa, Agencja Wyd. Alter, 99, 103, 111, 425.
- Internetowy Serwis Informacyjny Narodowego Banku Polskiego,** www.nbp.gov.pl, dostęp 3.02.2011 r.
- Kierunki działań EkoFunduszu w dziedzinie gospodarki odpadami.** 2008. Warszawa, Prezentacje EkoFunduszu 3 (18), 23–25.
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego.** DzU z 2000 r., nr 28, poz. 346.
- Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition. Environmental Finance.** 2007. Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD.
- Ochrona klimatu w działaniach EkoFunduszu.** 2008. Warszawa, Prezentacje EkoFunduszu 4 (19)/08, 19.
- Ochrona środowiska. Informacje i Opracowania Statystyczne.** 2010. Warszawa, GUS, 487.
- Raport z oceny programu ekokonwersji realizowanego przez Fundację EkoFundusz.** 2010. Warszawa, Ernst & Young, Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Sitnicki S.** 2009. Zamiana długów na ochronę środowiska, w: Wyzwania ekonomiczne w warunkach kryzysu. Wybrane zagadnienia. Red. I. Lichniak. Warszawa, Wyd. SGH, 117.
- Splata zadłużenia wobec Klubu Paryskiego,** strona internetowa Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp 3.02.2011 r.
- System finansowania ochrony środowiska w Polsce.** 2005. Red. J. Famielec. Kraków, Wyd. AE w Krakowie.
- Zyśk J.** 2010. To nie były łatwe pieniądze. Środowisko 13–14, 421–422.

