

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Agnieszka Biernat-Jarka, Natalia Wszyńska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie: W artykule przedstawiono sposoby i źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego. W opracowaniu omówiono politykę ochrony środowiska, jej podstawy prawne i cele oraz system finansowania przedsięwzięć proekologicznych. Przedstawiono także sposób wykorzystania środków finansowych na ochronę środowiska w województwie mazowieckim.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, Unia Europejska, finansowanie, województwo mazowieckie

WSTĘP

Konieczność ochrony środowiska naturalnego jest problemem dotyczącym cały świat. Każde państwo opracowuje politykę ochrony środowiska, która wytycza drogę do realizacji działań proekologicznych w celu osiągnięcia zadowalającego stanu przyrody. Przez właściwe określenie podstaw prawnych ochrony środowiska, sformułowanie zasad i celów tej polityki, systemu finansowania zadań oraz powołanie instytucji odpowiedzialnych za realizację tej polityki każdy kraj przyczynia się do poprawy jakości środowiska naturalnego.

Polska wchodząc do Unii Europejskiej przyjęła dorobek prawny UE w dziedzinie ochrony środowiska. Konieczność spełniania norm w tej dziedzinie to obowiązek każdego z krajów członkowskich, a osiągnięcie zadowalającego poziomu jakości podstawowych elementów przyrody oraz równowagi między wzrostem gospodarczym, postępem społecznym i ochroną środowiska pozwoli przyszłym pokoleniom korzystać z dobrodziejstw lepszej jakości życia.

CEL I ŹRÓDŁA DANYCH

Celem opracowania jest przedstawienie systemu finansowania ochrony środowiska w województwie mazowieckim oraz wielkość nakładów poniesionych na działania proekologiczne w latach 2000–2005. Zagadnienie ochrony środowiska odgrywa ważną rolę w rozważaniach nad obecnymi oraz przyszłymi problemami świata, gdyż komfort i jakość życia są bezpośrednio związane ze stanem przyrody. Analizę oparto głównie na literaturze przedmiotu dotyczącej polityki ochrony środowiska w Polsce, a także na literaturze z zakresu polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Wykorzystano również opracowania i raporty jednostek odpowiedzialnych za realizację polityki ekologicznej zarówno o zasięgu krajowym, jak i w województwie mazowieckim. Informacje statystyczne to głównie dane Głównego Urzędu Statystycznego.

POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej opiera się na zasadzie, iż wzrost gospodarczy, postęp społeczny i ochrona środowiska w równym stopniu przyczyniają się do poprawy jakości życia. Należy zapewnić więc równowagę, która umożliwi zrównoważony rozwój w Europie i na świecie.

Największymi wyzwaniem dla ochrony środowiska są: problem zmian klimatycznych, zanikanie różnorodności biologicznej, zagrożenie dla zdrowia ludzkiego wynikające z zanieczyszczenia środowiska, sposób, w jaki wykorzystujemy zasoby naturalne, oraz wytwarzanie zbyt dużej ilości odpadów. UE próbuje zaradzić tym problemom przez ustanawianie wysokich norm w zakresie ochrony środowiska oraz przez promowanie nowych metod pracy i technologii. Nowe, przyjazne dla środowiska technologie opracowane w Europie mogłyby także przyczynić się do podniesienia konkurencyjności gospodarki, tworzenia nowych miejsc pracy i wspierania postępu społecznego¹.

POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE

Polityka ekologiczna w Polsce zaczęła na dobre kształtować się w okresie zmian systemowych (od 1989 r.). W 1991 r. w przyjętych założeniach pierwszej polityki ekologicznej zadeklarowano, że cele gospodarcze powinny uwzględniać aspekty ekologiczne i społeczne. Od tego momentu kryteria ekologiczne zaczęły być traktowane równorzędnie z kryteriami ekonomicznymi. Ochrona środowiska stała się elementem prawidłowego gospodarowania, gdyż zapewniała możliwość trwałego zachowania podstaw rozwoju gospodarczego. Zmianom uległo również traktowanie problematyki środowiskowej. Efektem tego było wdrożenie jednolitego systemu monitoringu środowiska, mającego na celu dostarczanie informacji o jego stanie. Nadano uprawnienia inspekcyjno-kontrolne Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, co umożliwiło „wymuszanie” przestrzegania

¹ European Commission, A quality environment – How the EU is contributing, 2005, s. 1.

prawa ochrony środowiska, realizację zasad polityki przez podmioty oraz stworzenie skutecznego systemu finansowania ochrony środowiska².

Polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska oraz na podstawie aktualnego jego stanu określa³:

- cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne,
- rodzaj i harmonogram działań proekologicznych,
- środki niezbędne do osiągnięcia celów (mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe).

Nadrzędnym, strategicznym celem polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju i tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe dzięki realizacji działań organizacyjnych, inwestycyjnych, tworzeniu regulacji dotyczących zakresu korzystania ze środowiska i reglamentowaniu poziomu tego wykorzystania.

NAKLĄDY INWESTYCYJNE NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA W POLSCE

Inwestowanie oznacza wykorzystanie środków finansowych w celu uzyskania majątku rzeczowego, niematerialnego lub finansowego. Inwestycje obejmują zatem nakłady gospodarcze na trwałe aktywa rzeczowe i finansowe oraz oznaczają ponoszenie nakładów o odroczonej efekcie w celu zwiększenia każdej kategorii zasobów⁴.

W strukturze nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska naturalnego w Polsce w latach 2000–2005 nastąpiły wyraźne zmiany (por. tab. 1). Wyraźnie zwiększył się wskaźnik udziału nakładów inwestycyjnych na gospodarkę ściekową i ochronę wód (z 50,9% w 2000 r. do 60,4% w 2005 r.), a udział nakładów na ochronę powietrza zmalał dwukrotnie (z 36,8% w 2000 r. do 19,2% w 2005 r.). Niewielki wzrost nastąpił w odniesieniu do wskaźnika gospodarki odpadami, ochrony gleb, wód podziemnych i powierzchniowych. Wskaźnik ten z poziomu 9,9% w 2000 r. wzrósł do poziomu 14,2% w 2005 r. Niewielki wzrost nastąpił również w wielkości nakładów związanych ze zmniejszaniem hałasu i wibracji (z 0,7% w 2000 r. do 1,9% w 2005 r.).

Z przedstawionych danych wynika, że najwięcej (ok. 60%) nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska przeznaczają się na gospodarkę ściekową i ochronę wód, co wiąże się z potrzebą realizacji postanowień traktatu akcesyjnego.

W tabeli 2 przedstawiono wielkości nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz strukturę tych nakładów według źródeł finansowania w Polsce w latach 2000–2005.

² Pakulska J., Rutkowska M., Cele i zasady polityki ekologicznej w Polsce i Unii Europejskiej, [w:] Burchard-Dziubińska M., Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2000, s. 104–105.

³ Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (DzU z dnia 20 czerwca 2001 r.), art. 13–15.

⁴ Górka K., Poskrobko B., Radecki W., Ochrona środowiska, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 153.

Tabela 1. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w Polsce według kierunków w latach 2000–2005

Wyszczególnienie	2000		2002		2004		2005	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Ochrona środowiska	6 570,3	100,0	5 027,1	100,0	5 337,4	100,0	5 986,5	100,0
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	2 417,8	36,8	1 485,4	29,5	1 155,1	21,6	1 149,5	19,2
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	3 341,2	50,9	2 833,6	56,4	3 126,7	58,6	3 615,6	60,4
Gospodarka odpadami, ochrona gleb, wód podziemnych i powierzchniowych	6 50,6	9,9	573,1	11,4	736,1	13,8	847,5	14,2
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	4,0	0,1	4,2	0,1	10,1	0,2	7,6	0,1
Zmniejszanie hałasu i wibracji	47,3	0,7	23,2	0,5	88,1	1,7	113,9	1,9
Ochrona przed promieniowaniem jonizującym	0,3	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
Razem	w mln zł		w mln zł		w mln zł		w mln zł	
Gospodarka wodna	1 652,7		1 440,1		1 970,5		1 715,8	
Razem	8 233,0		6 467,2		7 307,9		7 702,3	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ochrona środowiska..., op.cit., s. 405.

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w Polsce według źródeł finansowania w latach 2000–2005

Źródła finansowania	2000	2002	2003	2004	2005
Razem w mln zł	8 223,0	6 467,2	6 840,0	7 307,9	7 702,3
W procentach	100	100	100	100	100
Środki własne	51,8	47,0	43,3	45,7	48,4
Środki z budżetu centralnego	3,7	3,3	2,8	2,1	3,3
Środki z budżetu wojewódzkiego	3,2	2,9	2,5	2,4	1,5
Środki z budżetu powiatowego	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1
Środki z budżetu gminnego	1,4	0,9	0,8	1,0	1,0
Środki z zagranicy	5,7	5,0	12,2	14,3	14,9
Fundusze ekologiczne	17,8	23,9	22,4	21,7	20,1
Kredyty i pożyczki krajowe, w tym bankowe	10,2	10,5	11,3	7,6	7,0
Inne środki, w tym nakłady niefinansowe	6,1	6,2	4,6	5,0	3,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ochrona Środowiska 2006, 2005, 2003 GUS, Warszawa.

Nakłady inwestycyjne na działania mające na celu ochronę środowiska i gospodarkę wodną w Polsce w przeważającej części pochodzą z źródeł krajowych. Znaczącą pozycję na rynku finansowania ochrony środowiska stanowią środki własne inwestorów, które w 2005 r. stanowiły blisko 50% ogólnej kwoty nakładów, oraz środki pochodzące z funduszy ekologicznych z udziałem 20,1%. Zauważyć możemy, iż wzrasta udział pomocy zagranicznej w sferze finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. W 2000 r.

środki pochodzące z zagranicy stanowiły 5,7% ogólnej kwoty nakładów, a w 2005 r. 14,9% (wzrost spowodowany był przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej).

Średnioroczne nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną podawane przez GUS w sześcioleciu 2000–2005 kształtowały się w granicach od 6,5 do 7,5 mld zł (w 2005 r. wynosiły 7,7 mld zł). Były zdecydowanie niższe od nakładów potrzebnych na realizację zadań dotyczących wywiązania się ze zobowiązań akcesyjnych i praktycznego wdrożenia przepisów ochrony środowiska.

Ocenia się, że jednym z powodów obniżenia poziomu finansowania inwestycji proekologicznych było odsunięcie w czasie realizacji tych zadań do momentu, aż będą dostępne środki z funduszy UE. Wydaje się jednak, że to niekorzystne zjawisko uległo zatrzymaniu, gdyż wielkość nakładów na ochronę środowiska zaczyna w ostatnim okresie stopniowo wzrastać⁵.

PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Samorząd województwa jako samodzielny podmiot polityki regionalnej, obejmującej społeczne, gospodarcze, przestrzenne i ekologiczne aspekty rozwoju, nie działa w próżni. Jest on częścią ogólnego systemu państwowego. Dlatego też przy tworzeniu wojewódzkiej polityki ekologicznej układem odniesienia powinna być zarówno strategia rozwoju województwa, jak i polityka ekologiczna państwa. W procesie kształtowania i realizacji polityki ekologicznej kluczową rolę odgrywa zasada współdziałania i partnerstwa z zainteresowanymi podmiotami administracji samorządowej i rządowej, z podmiotami gospodarczymi, organizacjami zawodowymi i społecznymi⁶.

Cele ujęte w Programie ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2003–2006 są celami środowiskowymi przejętymi ze Strategii rozwoju województwa mazowieckiego.

Cele główne tego programu wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji w latach 2003–2006 przedstawiono w tabeli 3.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że największe nakłady finansowe zostały przeznaczone na zmniejszanie zanieczyszczeń środowiska. Udział szacunkowych wydatków na zadania związane z poprawą jakości wód i gleb, uporządkowaniem gospodarki odpadami, zapewnieniem wysokiej jakości powietrza atmosferycznego oraz ograniczeniem uciążliwości hałasu kształtuje się na poziomie 44,6% ogółu wydatków. Do istotnych z punktu widzenia programu kierunków poprawy jakości środowiska należą również rozwój proekologicznych form działalności gospodarczej, przez wzrost liczby podmiotów gospodarczych posiadających certyfikaty jakości, rozwój proekologicznych form produkcji rolniczej, wzrost wykorzystania energii odnawialnej, zmniejszenie materiałochłonności i energochłonności produkcji oraz zwiększenie udziału transportu szynowego w przewozach osób i towarów. Udział kosztów na realizację tego celu w ogólnej ich wielkości wynosi 44,4%.

⁵ Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2011–2014, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006, s. 63.

⁶ Ibidem, s. 5.

Tabela 3. Szacunkowe koszty realizacji Programu ochrony środowiska w województwie mazowieckim w latach 2003–2006

Cel programu	Koszty (w mln zł)	Struktura (w %)
Zmniejszanie zanieczyszczeń środowiska	5 146,66	44,62
Racjonalna gospodarka wodą	726,76	6,30
Zwiększenie lesistości i ochrona lasów	374,92	3,25
Rozwój proekologicznych form działalności gospodarczej	5 010,04	43,44
Podnoszenie poziomu wiedzy ekologicznej	2,94	0,03
Poprawa stanu bezpieczeństwa ekologicznego	215,59	1,87
Utworzenie spójnego systemu obszarów chronionych	56,86	0,49
Razem	11 533,77	100,00

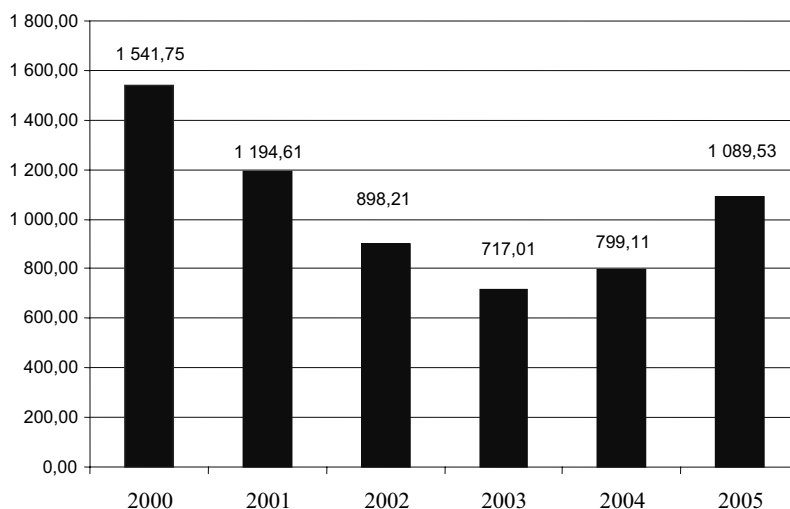
Źródło: Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2003–2006, Samorząd województwa mazowieckiego, Warszawa 2003, s. 147.

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH W CELU OCHRONY ŚRODOWISKA W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Głównym zadaniem postępowania proekologicznego jest zmniejszanie stopnia zanieczyszczenia środowiska do poziomu dopuszczalnego, czyli spełniającego normy „ekologiczne”, a nie jego całkowita likwidacja. Aby zatem osiągnąć sukces w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, należy tak wykorzystywać potencjał danego regionu, by w jak największym stopniu zbliżyć się do pożądanego celu.

Wszelkie działania mające na celu ochronę środowiska naturalnego w województwie mazowieckim nie są dobrowolne, ale wynikają z obowiązujących regulacji prawnych. Dokumentem wytyczającym właściwą drogę do zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego jest m.in. Program ochrony środowiska. Jest to opracowanie, które kompleksowo przedstawia problematykę ekologiczną w województwie mazowieckim, a tym samym jest istotnym źródłem wiedzy o przyrodniczych i środowiskowych uwarunkowaniach rozwoju Mazowsza. Określone w nim cele główne dają przejrzysty obraz zadań niezbędnych do realizacji przez poszczególne podmioty oraz wielkość koniecznych do poniesienia nakładów finansowych. Analizując wielkość wydatków poniesionych w latach 2000–2005 w zakresie ochrony środowiska w województwie mazowieckim możemy zauważyć, że poziom nakładów inwestycyjnych w województwie w ciągu 6 lat ulegał znacznym zmianom (por. wykres 1). Średnioroczne nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną podawane przez GUS dla województwa mazowieckiego w sześcioleciu 2000–2005 kształtowały się w granicach od 717 do 1541 mln zł.

W 2000 r. nakłady finansowe osiągnęły wartość 1,54 mld zł, co stanowiło 18,75% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych poniesionych na ochronę środowiska w całym kraju. W 2001 r. wielkość nakładów zmniejszyła się o 23% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła ok. 1,19 mld zł, a tendencja spadkowa utrzymywała się aż do 2003 r. W 2004 r. kwota wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska wyniosła ok. 799 mln zł i wzrosła w stosunku do 2003 r. o 11,45%, stanowiąc tym samym 10,93% ogółu krajowych wydatków na działalność prośrodowiskową na Mazowszu.



Wykres 1. Wielkość nakładów inwestycyjnych służących ochronie środowiska naturalnego i gospodarce wodnej w województwie mazowieckim w latach 2000–2005 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2005 r. nastąpił ponowny wzrost poziomu nakładów finansowych i osiągnął poziom 1,09 mld zł, co stanowiło 14,15% krajowych wydatków na ochronę środowiska. Zmniejszający się poziom finansowania inwestycji w latach 2001–2003 był spowodowany m.in. odsunięciem w czasie realizacji wielu zadań do momentu, aż będą dostępne środki z funduszy UE.

Nakłady inwestycyjne na działania mające na celu ochronę środowiska i gospodarkę wodną w województwie mazowieckim w przeważającej części pochodzą ze źródeł krajowych. Znaczącą pozycję na rynku finansowania ochrony środowiska stanowią środki własne inwestorów, które w 2005 r. stanowiły blisko 63,2% ogólnej kwoty nakładów, a w latach poprzednich wskaźnik ich udziału nie zmniejszał się poniżej 50,8%. Wynika to m.in. z faktu, iż podmioty te są zobligowane do likwidacji lub ograniczenia emisji zanieczyszczeń oraz przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”.

Ważną rolę pełnią również środki pochodzące z funduszy ekologicznych z udziałem 17,5% w 2005 r. Zauważyć możemy, iż wzrasta udział pomocy zagranicznej w sferze finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. W 2000 r. środki pochodzące z zagranicy stanowiły 0,3% ogólnej kwoty nakładów, a w 2005 r. 7,1%.

PODSUMOWANIE

Finansowanie ochrony środowiska w województwie mazowieckim odbywało się w ramach realizacji opracowanych dla Mazowsza: Programu ochrony środowiska na lata 2003–2006 oraz Programu ochrony środowiska na lata 2007–2010.

Średnioroczne nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną podawane przez GUS dla województwa mazowieckiego w sześcioleciu 2000–2005 kształtowały się w granicach od 717 do 1541 mln zł.

W województwie mazowieckim na ochronę środowiska naturalnego w latach 2000–2005 największe wydatki zostały poniesione na zadania związane z ochroną powietrza i klimatu, gospodarką ściekową i ochroną wód oraz gospodarką wodną, a łączny ich udział w poniesionych w ciągu 6 lat nakładach inwestycyjnych ogółem na ochronę środowiska osiągnął poziom 91,3%.

Wydatki inwestycyjne służące ochronie środowiska w województwie mazowieckim pochodziły głównie ze środków własnych inwestorów (59,48% ogólnej kwoty nakładów przeznaczonych na ochronę środowiska w ciągu 6 lat), środków funduszy ekologicznych (20,14%), jak również środków z zagranicy (6,29%) oraz kredytów i pożyczek krajowych (5,72%).

PIŚMIENNICTWO

- European Commission, A quality environment – How the EU is contributing, 2005.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., Ochrona środowiska, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Ochrona Środowiska, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, 2004, 2005, 2006.
- Pakulska J., Rutkowska M., Cele i zasady polityki ekologicznej w Polsce i Unii Europejskiej, [w:] Burchard-Dziubińska M., Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2000.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2011–2014, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z dnia 20 czerwca 2001 r.), art. 13–15.
- Program ochrony środowiska województwa mazowieckiego na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy do 2014 r., Warszawa 2007.
- Wyszynska N., Finansowanie ochrony środowiska w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego, praca magisterska, Warszawa 2007.

SOURCES OF FINANCING THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN POLAND – CASE STUDY OF MAZOWSZE DISTRICT

Abstract. Protecting the natural environment is currently a crucial problem and has great influence on the world's activity. But it hasn't always been the major aim of world's economy. It became object of the interest when the level of environment degradation turned out to be really visible. Since that a lot of new rules have been introduced in order to keep the right balance in economical activity, social progress and protecting the environment.

The aim of this paper is to present forms of financial support for protecting the environment policy in Poland based on Mazowsze District. Such tools like: descriptions, tables, graphs were used in the project to prove the importance of the financial support. Thesis presents the policy of protecting the environment in the European Union as well as in Poland. It also shows the law basis, aims and principles. The vital part of this work is to analyze how the money given for this aim to the Mazowsze District were used.

Key words: protection of the environment, European Union, financial support, Mazowsze District