

Michał Ptak

OPLATY SŁUŻĄCE OCHRONIE ŚRODOWISKA A EKOLOGICZNE FUNDUSZE CELOWE W POLSCE

1. Wstęp

Oplaty służące ochronie środowiska wykorzystywane są w Polsce od kilkadziesiąt lat. Większość z nich stanowi przychody ekologicznych funduszy celowych. Dzięki temu opłaty ekologiczne pełnią nie tylko funkcję stymulacyjną, wpływając na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze w zakresie stopnia intensywności korzystania ze środowiska, ale również funkcję funduszową wyrażającą się w gromadzeniu środków finansowych przeznaczanych na przedsięwzięcia ochronne.

W literaturze przedmiotu co najmniej od kilkunastu lat pojawiają się głosy wskazujące na możliwość zastąpienia opłat ekologicznych odprowadzanych na fundusze celowe podatkami ekologicznymi¹ pobieranymi na rzecz budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Tego typu podatki, nieposiadające ściśle określonego przeznaczenia, wykorzystywane są na szerszą skalę w krajach Europy Zachodniej. Co prawda, w polityce ekologicznej tych krajów stosowana jest w pewnym zakresie gospodarka typu funduszowego, nie wiąże się to jednak z funkcjonowaniem funduszy celowych jako wyodrębnionych instytucji finansujących szeroko rozumianą ochronę środowiska².

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie związku opłat ekologicznych z systemem finansowania wydatków na ochronę środowiska w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na wady i zalety takiego rozwiązania. Wskazane zostały również potencjalne kierunki zmian w funkcjonowaniu opłat i funduszy ekologicznych w Polsce.

¹ Różnice między opłatami a podatkami ekologicznymi zostaną omówione w dalszej części opracowania.

² Pewnym wyjątkiem jest fundusz MiNa działający we Flandrii (Belgia). Fundusz finansuje m.in. przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami.

2. Pojęcia opłat ekologicznych, podatków ekologicznych oraz ekologicznych funduszy celowych

Opłaty i podatki ekologiczne traktuje się często jako „ceny” dóbr środowiskowych. W ten sposób pisze B. Fiedor, dla którego opłaty i podatki ekologiczne stanowią „nierynkowe (stanowione przez państwo czy różne organy władzy publicznej) ceny zasobów i walorów środowiskowych” [4, s. 299].

W literaturze przedmiotu wymienia się różne kryteria mogące stanowić podstawę zaliczenia danego świadczenia publicznoprawnego do grupy opłat i podatków ekologicznych. Za najczęściej podawane kryteria można uznać: 1) funkcję stymulacyjną opłaty lub podatku wyrażającą się w motywowaniu przez opłatę lub podatek do działań korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska, 2) funkcję redystrybucyjną polegającą na przeznaczaniu środków zgromadzonych dzięki opłacie lub podatkowi na cele z zakresu ochrony środowiska, 3) przedmiot opłaty lub podatku³ mający związek z zanieczyszczeniem środowiska. Wydaje się, że najprostszym i najbardziej obiektywnym kryterium wyodrębniania opłat i podatków ekologicznych jest kryterium przedmiotu opłaty czy podatku. Takie podejście stosowane jest przez Eurostat, który jako opłaty i podatki ekologiczne traktuje świadczenia nałożone na zanieczyszczenia wprowadzane do środowiska, produkty czy pojazdy uciążliwe dla środowiska bądź też na zasoby naturalne.

Jak wiadomo, zasadniczą cechą opłat pozwalającą odróżnić tę kategorię danin publicznych od podatków jest odpłatność. Ponoszenie opłat przez podmioty znajdujące się poza sektorem publicznym powinno być zawsze związane z pewnym świadczeniem wzajemnym ze strony organów władzy i administracji publicznej lub ze strony jednostek sektora publicznego. Trudno określić, czy w przypadku opłat ekologicznych, takich jak np. opłaty za składowanie odpadów czy wprowadzanie ścieków do wód, można mówić o elementach jakiegokolwiek odpłatności. Niektórzy autorzy uważają, że świadczenie wzajemne należy tu łączyć z uprawnieniem podmiotu obciążonego opłatą do korzystania ze środowiska [10, s. 102].

W Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej świadczenia pobierane od podmiotów zanieczyszczających środowisko służą finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych. Świadczenia te, określane przez ustawodawców jako opłaty, stanowią przychody funduszy celowych. Takie opłaty odróżnia się często w literaturze od podatków ekologicznych stanowiących wspólnie z innymi dochodami źródło pokrycia wydatków budżetowych [24, s. 31]. Podział ten ma w pewnym stopniu charakter umowny.

W polskim prawie fundusz celowy rozumie się jako fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań [27]. W literaturze finansowej fundusz celowy jest czasami definiowany jako powiązanie wydatków na wskazane cele

³ Przedmiot opłaty lub podatku to odpowiednio zjawisko, sytuacja, stan faktyczny lub prawny, z którymi ustawodawca łączy obowiązek uiszczenia opłaty (podatku).

z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł [9, s. 46]. To wiązanie określonych dochodów z wydatkami (*earmarking*) odróżnia gospodarkę funduszową od gospodarki budżetowej.

W porównaniu z budżetowymi zasadami gromadzenia i wydatkowania środków publicznych zasady gospodarki opartej na funduszach celowych pozwalają na łatwiejsze przesuwanie niewykorzystanych w danym roku środków finansowych na lata następne. Z jednej strony zabezpiecza to nieprzerwane finansowanie tych samych zadań z nagromadzonych zasobów, z drugiej daje znacznie większą swobodę i – co za tym idzie – elastyczność w dysponowaniu środkami finansowymi [23, s. 72]. Mimo pewnych zalet funduszy celowych w literaturze finansowej podaje się wiele zastrzeżeń co do tej formy gospodarowania środkami publicznymi. Tworzenie wielu funduszy celowych może bowiem prowadzić do rozdrobnienia gospodarki finansowej państwa, zaciemniać jej obraz, a także ograniczać możliwości sprawowania kontroli nad całością tej gospodarki przez organy władzy prawodawczej. W rezultacie może dojść do usztywnienia gospodarowania środkami publicznymi w całym sektorze finansów publicznych.

Celowe fundusze ekologiczne można określić jako fundusze dysponujące wyodrębnionymi środkami publicznymi przeznaczanymi na zadania z zakresu ochrony środowiska [19, s. 9]. Przychodami takich funduszy mogą być wpływy uzyskiwane za pośrednictwem instrumentów polityki ochrony środowiska (opłat, kar pieniężnych).

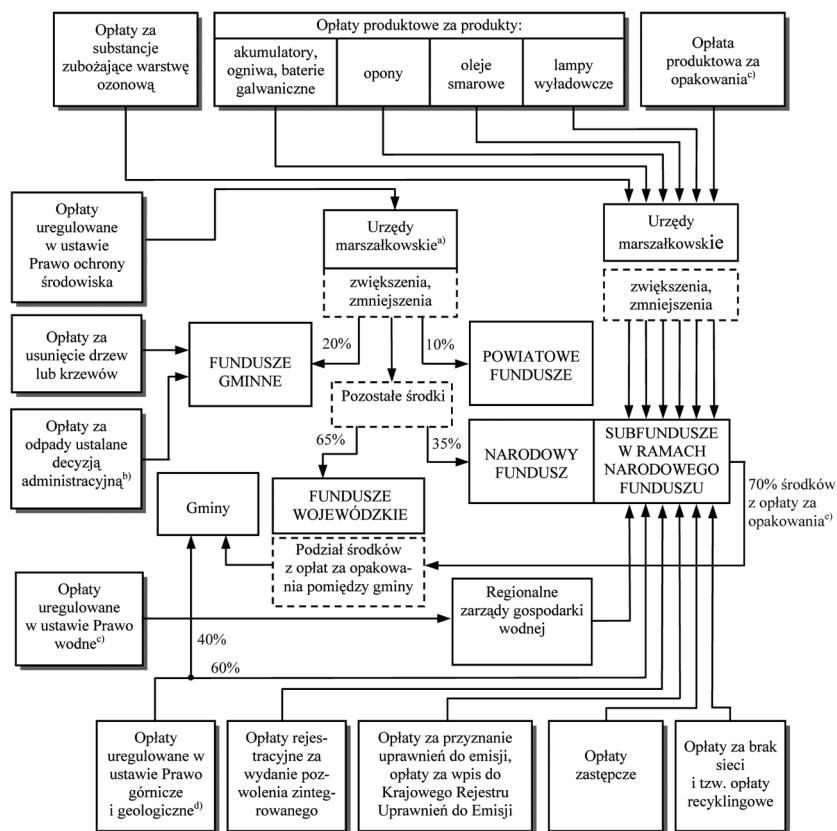
Niektórzy autorzy, mając na uwadze negatywne aspekty gospodarki funduszowej, są przeciwni wiązaniu opłat i podatków ekologicznych z określonymi celami⁴. Kontrargumentujący z kolei dostrzegają możliwość zmniejszenia oporu podmiotów korzystających ze środowiska wobec opłat i podatków ekologicznych wykorzystywanych na określone cele [28, s. 181]. Powoływanie ekologicznych funduszy celowych może również, według niektórych badaczy, korygować nieprawidłowości wynikające z braku motywacyjnych funkcji opłat i innych instrumentów polityki ekologicznej [12, s. 17].

3. Opłaty ekologiczne a fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opierając się na definicji przyjętej przez Eurostat, można przyjąć, że w Polsce istnieje co najmniej kilkanaście opłat i podatków, które należy traktować jako opłaty lub podatki ekologiczne⁵. W literaturze przedmiotu najwięcej uwagi poświęca się

⁴ Np. W. Oates, autor publikacji pt. *Pollution Charge as a Source of Public Revenues* wydanej w Berlinie w 1993 r. w pracy pod redakcją H. Giersch: *Economic Progress and Environmental Concerns*, cyt. za [28, s. 180].

⁵ Do podatków ekologicznych obowiązujących w Polsce można niewątpliwie zaliczyć akcyzę na paliwa silnikowe, gaz, energię elektryczną oraz samochody osobowe, a także lokalny podatek od środków transportowych.



a) Wpływy z tytułu opłat za składowanie odpadów (po pewnych odliczeniach i zwiększeniach) stanowią w 50% przychód funduszu gminy, a w 10% – przychód funduszu powiatu, na obszarze których składowane są odpady. Pozostałe środki rozdzielane są między fundusze wojewódzkie i Narodowy Fundusz zgodnie z przedstawionym na rysunku sposobem podziału. b) Dotyczy opłat za odbieranie odpadów oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych ustalanych decyzją administracyjną w przypadku niezawarcia przez właścicieli nieruchomości odpowiednich umów. Środki z tych opłat są wyodrębniane w ramach gminnych funduszy i przeznaczone na organizację odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych w stosunku do tych właścicieli nieruchomości. c) Opłaty za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowią zasadniczo dochód budżetu państwa. Jedynie opłaty dotyczące gruntów pokrytych wodami istotnymi dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej stanowią przychód NFOŚiGW. d) W Narodowym Funduszu tworzone są dwa subfundusze (górnicy i geologiczny) na podstawie wpływów z tytułu opłat uregulowanych w ustawie Prawo górnicze i geologiczne. e) 70% środków z tytułu opłaty NFOŚiGW przekazywane jest funduszom wojewódzkim, które z kolei przekazują środki gminom (związkom gmin). Podział środków między poszczególne fundusze wojewódzkie i następnie między poszczególne gminy (związki gmin) następuje proporcjonalnie do ilości odpadów opakowaniowych przekazanych do odzysku i recyklingu przez te podmioty.

Rys. 1. Rozdysponowanie wpływów z opłat ekologicznych między poszczególne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych regulujących funkcjonowanie opłat i funduszy.

jednak opłatom ekologicznym odprowadzanym na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Opłaty te w dość wyraźny sposób pełnią funkcję bodźcową, pozwalając równocześnie gromadzić środki finansowe służące finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych.

Podział środków gromadzonych za pomocą tych opłat między fundusze ochrony środowiska poszczególnych szczebli przedstawiono na rys. 1.

Opłaty ekologiczne będące przychodami funduszy ochrony środowiska można podzielić na dwie grupy ze względu na sposób przeznaczania środków finansowych gromadzonych dzięki tym opłatom. Pierwszą wyodrębnioną w ten sposób grupę tworzą opłaty przeznaczane na różnorodne wydatki finansowane z funduszy (oczywiście wydatki te muszą być zgodne z celami, dla których powołano fundusze), drugą grupę – opłaty przeznaczane na finansowanie jedynie ściśle określonych zadań. Do pierwszej grupy należy zaliczyć opłaty uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska [26] stanowiące przychody funduszy wszystkich szczebli oraz opłaty za usunięcie drzew lub krzewów odprowadzane na fundusze gminne⁶ (rys. 1). Drugą grupę stanowią opłaty gromadzone niekiedy wraz z karami pieniężnymi na tzw. subfunduszach tworzonych w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷. Obecnie w ramach Narodowego Funduszu wyodrębnionych jest 9 subfunduszy (subfundusz opłat produktowych tworzy w rzeczywistości kilka subfunduszy z tytułu opłat produktowych za opakowania oraz za poszczególne produkty). Oprócz subfunduszy uwzględnionych na rys. 1 istnieje jeszcze subfundusz tworzony na podstawie wpływów z tytułu kar przewidzianych w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych [25].

O zasobności funduszy ochrony środowiska w największym stopniu decydują opłaty, które od 2002 r. regulowane są ustawą Prawo ochrony środowiska [26], a więc opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pobór wody, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz składowanie odpadów (tab. 1). W 2006 r. wyjątkowo duże środki uzyskano na subfunduszu tworzonym na podstawie wpływów z tytułu opłat związanych z wyeksploatowanymi pojazdami, dzięki czemu łączne wpływy funduszy z tytułu opłat i kar ekologicznych osiągnęły najwyższy do tej pory poziom 2,4 mld zł. Dane zawarte w tab. 1 świadczą dodatkowo o stosunkowo niewielkim znaczeniu finansowym kar pieniężnych.

Wpływy z tytułu opłat i kar ekologicznych mają różne znaczenie finansowe dla poszczególnych funduszy. W przypadku funduszy nieposiadających osobowości prawnej, czyli funduszy gminnych i powiatowych, wpływy te stanowią niemal 100%

⁶ Podobne uwagi dotyczą kar pieniężnych uregulowanych w ustawach przewidujących określone opłaty.

⁷ Od 2008 r. obowiązywać będą opłaty wykazujące cechy opłat należących do obydwu wyodrębnionych grup. Chodzi tu o opłaty produktowe przewidziane w ustawie o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Opłaty te będą przychodami Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jedynie wpływy z opłat (i kar obowiązujących już w 2007 r.) stanowiące przychody NFOŚiGW będą gromadzone na wyodrębnionym subfunduszu.

całkowitych przychodów. Opłaty i kary stanowią mniejszy odsetek ogólnych przychodów funduszy działających na szczeblu centralnym i regionalnym⁸. Wynika to z faktu, że Narodowy Fundusz i fundusze wojewódzkie osiągają dodatkowe przychody finansowe w postaci odsetek z oprocentowania udzielonych pożyczek oraz odsetek od lokowania przejściowo wolnych środków.

Tabela 1. Wielkość i struktura wpływów z tytułu opłat^{a)} i kar ekologicznych stanowiących przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2002-2006

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
w mln zł					
Opłaty i kary razem, w tym:	2093,7	1884,2	1975,0	1612,7	2354,0
– opłaty przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska	1717,2	1486,6	1623,3	1244,4	1576,1
– kary pieniężne	15,0	10,7	31,7	15,7	4,4
– opłaty i kary za usunięcie drzew lub krzewów	221,2	198,8	115,8	137,3	155,4
– opłaty i kary gromadzone na subfunduszach	140,3	188,1	204,2	215,3	618,1
% wpływów z poszczególnych rodzajów opłat i kar we wpływach z opłat i kar ogółem					
Opłaty w ustawie POŚ	82,0	78,9	82,2	77,2	67,0
Kary pieniężne	0,7	0,6	1,6	1,0	0,2
Opłaty i kary za usunięcie drzew lub krzewów	10,6	10,6	5,9	8,5	6,6
Opłaty i kary gromadzone na subfunduszach	6,7	10,0	10,3	13,4	26,3

^{a)} W tym opłaty o charakterze sankcyjnym (opłaty podwyższone bądź opłaty dodatkowe).

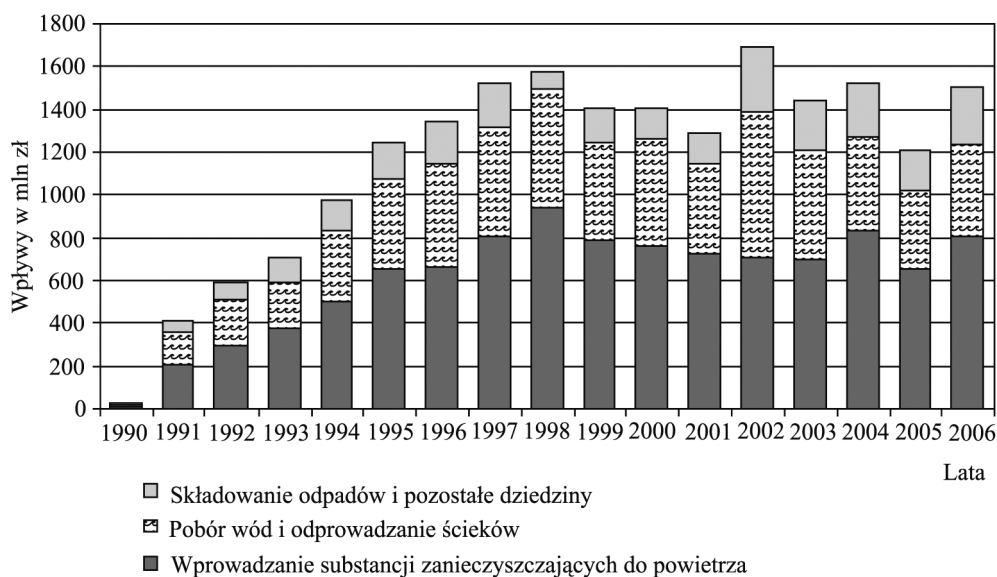
Źródło: opracowanie własne na podstawie [20].

Na rysunku 2 zaprezentowano wielkość i strukturę wpływów z opłat regulowanych obecnie ustawą Prawo ochrony środowiska [26]. Dane dotyczą wpływów gromadzonych przez podmioty posiadające rachunki do przyjmowania wpłat z tytułu opłat, a więc środków jeszcze przed przekazaniem na konta poszczególnych funduszy⁹. Z rysunku wynika, że w latach 1990-1998 wpływy z tytułu przedmiotowych

⁸ W latach 2002-2006 opłaty i kary ekologiczne stanowiły od 63 do 87% przychodów tych funduszy.

⁹ Dane dotyczą wpływów gromadzonych przez podmioty posiadające rachunki do przyjmowania wpłat z tytułu opłat, a więc środków jeszcze przed przekazaniem na konta poszczególnych funduszy. Przedstawione dane należy traktować jedynie orientacyjnie ze względu na inne uregulowania prawne obowiązujące przed 2002 r. (m.in. środki z opłat gromadzone były wtedy przez wojewodów).

opłat zwiększały się szybko z roku na rok. Wpływy uzyskane w 1998 r. (1,58 mld zł) były niemal najwyższe wśród tych, jakie zgromadzono w całej historii funkcjonowania funduszy ochrony środowiska. W kolejnych latach wpływy z tytułu opłat ekologicznych były dość stabilne i kształtowały się w granicach 1,3-1,5 mld zł (w ujęciu realnym oznacza to oczywiście spadek wpływów w kolejnych latach). Wpłaty, jakie zanotowano w latach 2002 i 2005, odbiegające znacznie od średniego poziomu wynoszącego ok. 1,4 mld zł, wynikały w dużym stopniu ze zmian przepisów prawnych regulujących terminy płatności opłat [6, s. 4-5; 7, s. 4].



Rys. 2. Wielkość i struktura wpływów z tytułu wybranych opłat ekologicznych zgromadzonych w urzędach marszałkowskich w latach 1990-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie [20; 11].

W strukturze wpływów (rys. 2) z opłat pobieranych obecnie na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska [26] dominujące znaczenie mają wpływy z opłat za zanieczyszczanie powietrza stanowiące w przybliżeniu połowę środków gromadzonych przez urzędy marszałkowskie. Opłaty te pobierane są za wprowadzanie 63. różnych substancji do powietrza. Dostępne dane zawarte w sprawozdaniach funduszy za lata 1997-2001 oraz szacunki własne wskazują, że około 50% całkowitych wpływów uzyskanych dzięki opłatom emisyjnym stanowią wpływy z tytułu opłat za emisję dwutlenku siarki, a 14-20% – wpływy z opłat za wprowadzanie do powietrza tlenków azotu¹⁰. Opłaty za emisję dwutlenku węgla, tlenku węgla i pyłów stanowią

¹⁰ We wcześniejszych latach wpływy z tytułu opłat za emisję dwutlenku siarki i tlenków azotu wyodrębniane były na subfunduszach. Aktualną strukturę wpływów z tytułu opłat emisyjnych można

po kilka procent wpływów. Udział środków z tytułu opłat za emisję pozostałych substancji w łącznych wpływach z tytułu opłat emisyjnych jest znikomy.

Znaczenie finansowe poszczególnych opłat emisyjnych należałoby uwzględnić w przypadku ewentualnego wprowadzenia podatku produktowego od paliw¹¹ bądź też w przypadku ustanowienia planowanych systemów handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku siarki czy tlenków azotu. Co prawda, fakt uczestnictwa instalacji w handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla nie zwalnia obecnie z opłat emisyjnych, jednak w przyszłości wraz ze zmianą systemu rozdziału uprawnień oraz wzrostem cen uprawnień mogą się pojawić naciski do rezygnacji z jednego z tych instrumentów.

O ile opłaty przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska [26], a także opłaty za usunięcie drzew i krzewów mają bardziej „ogólne” przeznaczenie w ramach poszczególnych funduszy, o tyle opłaty odprowadzane na subfundusze mogą być przeznaczane jedynie na finansowanie z góry określonych zadań wyszczególnionych w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 401, 401a i 402). W niektórych przypadkach w przepisach prawa określone są dodatkowo formy i kryteria gospodarowania środkami gromadzonymi na subfunduszach.

Tabela 2 zawiera informacje o wpływach z tytułu poszczególnych opłat odprowadzanych na subfundusze w latach 2002-2006. Z przedstawionych danych wynika, że w 2006 r. wydatki subfunduszy były niemal 4-krotnie mniejsze od środków zgromadzonych na tych subfunduszach. Należy jednak pamiętać, że dane o wydatkach nie uwzględniają pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW. Poza tym środki zgromadzone dzięki niektórym opłatom (np. dotyczącym recyklingu wyeksploatowanych pojazdów) wydatkowane były dopiero w 2007 r.

Tworzenie subfunduszy (zjawisko określane jako wewnętrzny *earmarking*) jest oceniane negatywnie [19, s. 46]. W samych sprawozdaniach funduszy wskazuje się, że rozwiązanie to może prowadzić do utrzymywania wysokiego stanu środków pieniężnych na wyodrębnionych funduszach, a w rezultacie – do ograniczenia możliwości finansowania innych przedsięwzięć [21, s. 17]. O tym, że środki pieniężne gromadzone na subfunduszach nie zawsze są wydatkowane, przekonuje rys. 3 przedstawiający porównanie wpływów z tytułu poszczególnych opłat produktowych oraz rozmiarów pomocy udzielonej ze zgromadzonych w ten sposób środków.

oszacować, opierając się na publikowanych przez GUS danych o emisjach poszczególnych substancji pochodzących z zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza; zob. [14, s. 80-83].

¹¹ W 2007 r. Komisja Europejska zaproponowała, by na minimalne stawki podatków od poszczególnych nośników energii (obecnie minimalne stawki, jakie obowiązane są stosować państwa członkowskie, przewidziane są w dyrektywach [2; 3]) składała się stawka podatku uzależnionego od wartości opałowej paliwa i stawka podatku ekologicznego uzależnionego od emisji zanieczyszczeń związanych ze spalaniem danego paliwa. Instalacje uczestniczące w handlu emisjami miałyby zostać zwolnione z odpowiedniej części podatku ekologicznego [8].

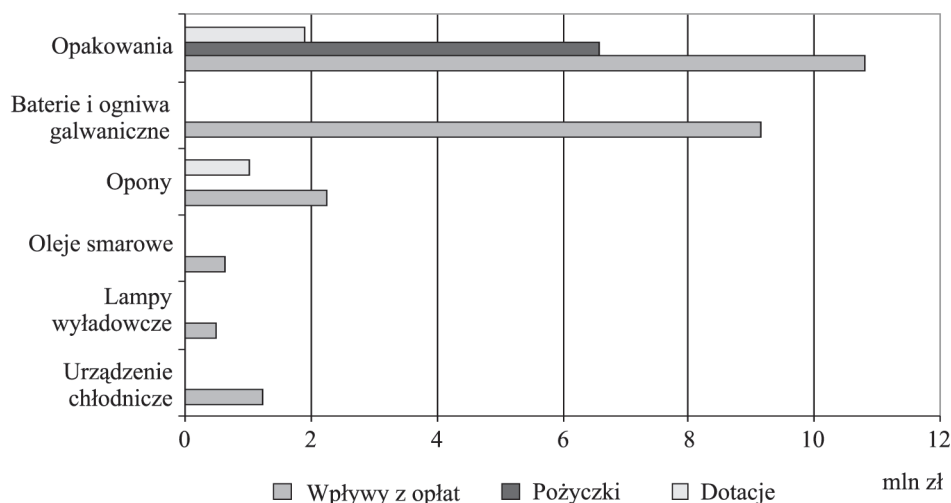
Tabela 2. Wpływy z tytułu opłat i kar gromadzonych na subfunduszach utworzonych w ramach NFOŚiGW w latach 2002-2006 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006
Opłaty i kary gromadzone na subfunduszach, z czego:	140,3	188,1	204,2	215,3	618,1
– opłaty i kary wynikające z ustawy Prawo energetyczne	–	–	–	–	2,5
– opłaty z tytułu handlu uprawnieniami do emisji	–	–	–	0,0 ^{a)}	54,0
– opłaty za substancje zubażające warstwę ozonową	–	–	–	–	2,8
– opłaty wynikające z ustawy Prawo wodne ^{b)}	–	–	–	4,7	4,1
– opłaty produktowe	–	9,2	8,5	6,3	6,4
– opłaty z tytułu recyklingu wyeksploatowanych pojazdów	–	–	–	–	340,8
– opłaty z tytułu działalności górniczej, z czego:	140,3	178,8	195,7	199,7	203,6
• opłaty koncesyjne	1,9	1,6	1,2	1,7	2,8
• opłaty eksploatacyjne	138,4	177,3	194,6	198,0	200,8
• opłaty za uzyskanie pozwolenia zintegrowanego	–	–	–	4,6	3,9
Wydatki z subfunduszy ogółem	.	.	137,3	138,2	157,6

a) W 2005 r. przychody z tytułu opłat związanych z funkcjonowaniem handlu uprawnieniami do emisji wyniosły 3,1 tys. zł. b) Opłaty określone w art. 142 ustawy Prawo wodne stanowiły pierwotnie dochód środka specjalnego prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

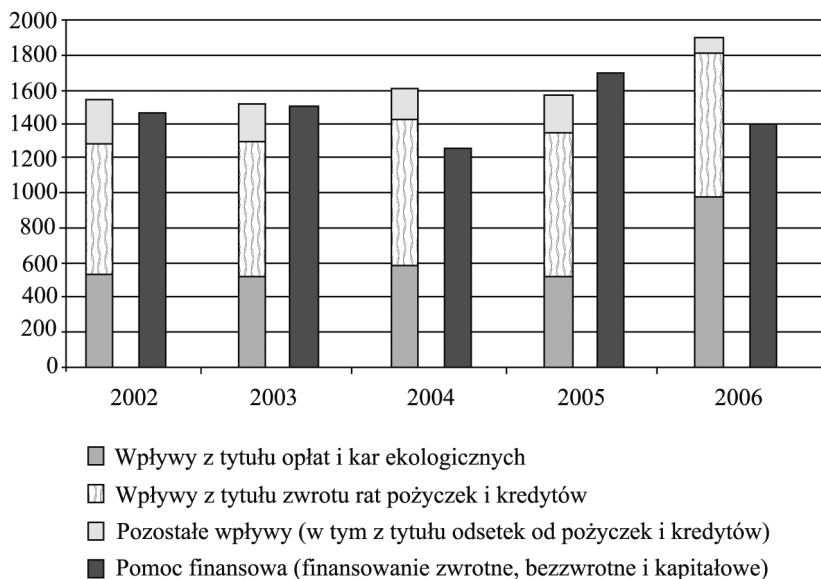
Źródło: opracowanie własne na podstawie [20].

Choć w funkcjonowaniu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dostrzega się pewne mankamenty, to większość ekspertów opowiada się za dalszym ich istnieniem [5, s. 139]. Nie wolno bowiem zapominać, że fundusze odgrywają niezwykle istotną rolę w polskim systemie finansowania ochrony środowiska. Udzielają one pomocy (w różnych formach) jednostkom samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwom. Rozmiary udzielonej pomocy powodują, że w latach 2002-2006 udział funduszy ochrony środowiska w finansowaniu inwestycji ochronnych w Polsce kształtował się w granicach 21-26%. Ze względu na konieczność realizacji zobowiązań akcesyjnych Polski w ochronie środowiska udział funduszy w nakładach na ochronę środowiska w kolejnych latach powinien być zbliżony do obecnego [13].



Rys. 3. Wpływy z tytułu opłat produktowych i środki przekazane z subfunduszy tworzonych w NFOŚiGW na podstawie wpływów z tytułu tych opłat w latach 2002-2005¹²

Źródło: opracowanie własne na podstawie [20].



Rys. 4. Wpływy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a finansowanie ochrony środowiska przez ten fundusz w latach 2002-2006 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [20].

¹² Wpływy z opłat dotyczą okresu 2002-2005, natomiast kwoty udzielonych dotacji i pożyczek obejmują okres o 5 miesięcy dłuższy (tzn. według stanu z 31 maja 2006 r.).

Rysunek 4 zawiera porównanie wpływów Narodowego Funduszu z tytułu opłat i kar ekologicznych oraz rozmiarów pomocy udzielonej przez ten fundusz w latach 2002-2006. Z rysunku wynika, że pomoc finansowa kilkakrotnie (w 2005 r. przeszło trzykrotnie) przekracza wpływy gromadzone dzięki instrumentom ochrony środowiska. Sytuacja ta wynika z rewolwingowego (odnawialnego) charakteru Narodowego Funduszu. Duże możliwości w zakresie finansowania przedsięwzięć proekologicznych wiążą się tu ze środkami uzyskiwanymi z tytułu zwrotu rat wcześniej udzielonych pożyczek oraz ich oprocentowania [1, s. 220-221]. Należy zaznaczyć, że podobna sytuacja ma miejsce w funduszach wojewódzkich, które – podobnie jak NFOŚiGW – wyposażone są w osobowość prawną.

4. Opłaty ekologiczne odprowadzane na pozostałe fundusze celowe

Opłaty i należności związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych i leśnych stanowią odpowiednio przychody Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz Funduszu Leśnego. Opłaty ekologiczne w dość istotny sposób decydują o zasobności pierwszego z funduszy. W przychodach Funduszu Leśnego opłaty, kary i odszkodowania stanowią w ostatnich latach jedynie 13-20%. Wymienione fundusze zalicza się niekiedy do funduszy ekologicznych, choć w praktyce udział środków wydatkowanych na działania związane z ochroną środowiska jest niewielki.

Do opłat ekologicznych można również zaliczyć opłatę paliwową pobieraną w związku z wprowadzaniem na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu do napędu pojazdów¹³. Stanowi ona przychody Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego. Fundusze te realizują odpowiednio zadania związane z rozwojem infrastruktury drogowej i kolejowej. Na Krajowy Fundusz Drogowy odprowadzane są również wpływy z tytułu opłat drogowych (m.in. opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach publicznych).

5. Zakończenie

Poziom finansowania ochrony środowiska w Polsce jest niewątpliwie w pewnym stopniu związany z rozmiarami wpłat z tytułu opłat i kar ekologicznych. Wydaje się jednak, że funduszowa funkcja niektórych opłat nie jest realizowana obecnie w odpowiednim stopniu. Świadczy o tym fakt, że wpływy z tytułu opłat regulowanych ustawą Prawo ochrony środowiska [26], a więc opłat decydujących w największym stopniu o zasobności funduszy ochrony środowiska, od dłuższego już czasu kształtują się w granicach 1,3-1,5 mld zł. Co prawda, w ostatnich latach Narodowy Fundusz wyposażony został we wpływy z kilku nowych opłat, w większości przyrostów nie są to jednak kwoty znaczne. Wyjątkiem są jedynie opłaty przewidziane

¹³ Opłata ta zaliczana jest przez Eurostat do opłat ekologicznych.

w ustawie o pojazdach wycofanych z eksploatacji, które w 2006 r. przyniosły istotne przychody. Zgromadzone dzięki tej opłacie środki mogą być jednak kierowane wyłącznie na przedsięwzięcia związane z przekazywaniem wyeksploatowanych samochodów do recyklingu oraz z demontażem tych samochodów.

Wydaje się, że nie można jednoznacznie ocenić praktyki tworzenia subfunduszy w ramach NFOŚiGW. Z jednej strony subfundusze te zabezpieczają niewątpliwie wydatkowanie środków na wybrane cele (np. w literaturze fachowej uważa się, że wyodrębnienie środków z tytułu opłaty eksploatacyjnej pozwoliło stworzyć stabilne i pewne źródło finansowania polskiej geologii [22, s. 392]). Redystrybucja wpływów zgromadzonych dzięki opłatom ekologicznym odbywa się w ramach jednej, funkcjonującej od dawna instytucji, co także można ocenić pozytywnie. Z drugiej jednak strony utrzymywanie wysokich środków pieniężnych na rachunkach subfunduszy może w pewnym stopniu ograniczać możliwości finansowania innych przedsięwzięć. Źródłem negatywnych zjawisk może być również powiązanie wpływów z tytułu opłat ekologicznych z dotacjami i pożyczkami udzielanymi określonym podmiotom. Warto zwrócić uwagę na niezadowolenie firm zajmujących się recyklingiem samochodów, jakie wzbudził projekt zmniejszenia restrykcyjności opłat za brak sieci [17, s. 6]. Potencjalny spadek wpływów Narodowego Funduszu z tytułu opłat pobieranych od importerów samochodów oznacza bowiem mniejsze rozmiary pomocy udzielanej firmom recyklingowym ze środków funduszowych.

Można przypuszczać, że w bliższej lub dalszej przyszłości opłaty ekologiczne zostaną włączone w odpowiednich proporcjach do dochodów budżetu państwa i do budżetu odpowiednich jednostek samorządowych. Być może zostaną jednak zachowane pewne formy powiązania wpływów z tytułu opłat ekologicznych z wydatkami na ochronę środowiska. Mogłoby to polegać np. na wyodrębnieniu w budżecie środków z tytułu opłat ekologicznych. Tymi środkami dysponowałyby określona jednostka [15, s. 372]. Tego typu rozwiązania wprowadzone zostały w ostatnich latach na Łotwie i w Estonii [19, s. 32-33; 18, s. 98, 143].

Możliwe jest, że wraz z szerszą reformą finansów publicznych nastąpi likwidacja niektórych celowych funduszy ekologicznych. Likwidację tę zakładał projekt nowej ustawy o finansach publicznych z 2007 r. [16]. W projekcie ustawy zapisano, że opłaty i kary ekologiczne będą gromadzone i redystrybuowane w identyczny jak dotychczas sposób, jednak wpływy nie będą zasilać funduszy, ale budżety odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, a także – według jednego z wariantów – województw). Identyczna jak dotychczas część środków stanowiłaby przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozbawionego już jednak osobowości prawnej. W projekcie znalazł się interesujący zapis nakazujący, by planowane wydatki z budżetów województw na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska nie mogły być niższe niż planowane dochody budżetu województwa z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych na dany rok.

Literatura

- [1] Burzyńska D., *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej elementem systemu finansowania zadań na rzecz ekologii*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych* (tom 2), UMCS, Lublin 2005.
- [2] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, DzUrz L 283 z 31 października 2003 r.
- [3] Dyrektywa Rady 2004/74/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającą dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone państwa członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną, DzUrz L 157 z 30 kwietnia 2004 r.
- [4] Fiedor B., *Oplaty ekologiczne*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [5] Górka K., *Wykorzystanie funduszy celowych w ochronie środowiska w Polsce*, [w:] J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, AE, Kraków 2005.
- [6] *Informacja o wpływach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymagań jego ochrony oraz redystrybucji tych wpływów za rok 2002*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2003.
- [7] *Informacja o wpływach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymagań jego ochrony oraz redystrybucji tych wpływów za rok 2005*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2006.
- [8] Komunikat Komisji Europejskiej: Zielona księga – instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych, KOM(2007) 140, wersja ostateczna.
- [9] Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- [10] Mazurkiewicz M., *Oplaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce – struktura prawna i funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986.
- [11] *Ochrona środowiska*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa (lata 1991-2002).
- [12] Piontek F., Piontek B., Piontek W., *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice-Białystok 2000.
- [13] Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014 (projekt), Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006.
- [14] Poskrobko B. (red.), *Oplaty za emisję zanieczyszczeń do powietrza*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- [15] Postuła I., Werner A., *Pomoc publiczna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- [16] Projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (z 22 czerwca 2007 r.), Warszawa 2007.
- [17] Sobiech Ł., *Mniejsze kary dla firm*, „Gazeta Prawna” 2007 nr 165.
- [18] Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006.
- [19] Speck S., McNicholas J., Markovic M. (red.), *Environmental Funds in the Candidate Countries*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre 2001.
- [20] Sprawozdania finansowe funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dostępne na stronach: <http://www.nfosigw.gov.pl> oraz <http://www.mos.gov.pl/statystyka>).

- [21] Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2006 r., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2007.
- [22] Szamałek K., Jędrzejewska A., *Analiza funkcjonowania systemu opłat eksploatacyjnych*, „Przegląd Geologiczny” 2000 nr 5.
- [23] Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- [24] *The St. Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, OECD, Paris 1995.
- [25] Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, DzU 2006 nr 169, poz. 1199, zm.: DzU 2007 nr 35, poz. 217, DzU 2007 nr 99, poz. 666.
- [26] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity DzU 2006 nr 129, poz. 902, zm.: DzU 2006 nr 169, poz. 1199, DzU 2006 nr 170, poz. 1217, DzU 2006 nr 249, poz. 1832, DzU 2007 nr 21, poz. 124, DzU 2007 nr 75, poz. 493.
- [27] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 249, poz. 2104, zm.: DzU 2005 nr 169, poz. 1420, DzU 2006 nr 45, poz. 319, DzU 2006 nr 104, poz. 708, DzU 2006 nr 170, poz. 1217 i 1218, DzU 2006 nr 187, poz. 1381, DzU 2006. nr 249, poz. 1832, DzU 2007 nr 82, poz. 560, DzU 2007 nr 88, poz. 587, DzU 2007 nr 115, poz. 791.
- [28] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.

ENVIRONMENTALLY RELATED CHARGES AND EARMARKED ENVIRONMENTAL FUNDS IN POLAND

Summary

The paper presents the advantages and disadvantages of earmarking the revenue from environmentally related charges for financing environmental projects. This earmarking may have a form of public environmental funds. Particular attention is paid to the Polish Funds for Environmental Protection and Water Management which are important parts of the integrated system of financing environmental protection in Poland. The author also presents the role of subfunds existing in the National Fund For Environmental Protection and Water Management.

Michał Ptak – dr, asystent w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.