

**Józefa Famielec**

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

## **FINANSOWANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – ZASADY I DYLEMATY**

*Niniejsze opracowanie  
dedykuję Panu Profesorowi Bogusławowi Fiedorowi,  
dziękując Jemu i losowi za to,  
że spotkałam Go na swojej drodze życia zawodowego  
i mogłam czerpać z Jego inspiracji i wiedzy.  
Życzę Panu Profesorowi – z okazji Jego Jubileuszu  
– osobistej pomyślności i kosztowności efektów zrównoważonego rozwoju Polski,  
o który od wielu już lat, w badaniach naukowych i pracach organizacyjnych,  
niezłomnie zabiegam.*

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój zrównoważony ma wiele ważnych uwarunkowań. Jednym z nim są niewątpliwie możliwości jego sfinansowania, bowiem rozwój ten – obok innych specyficznych cech – jest także kapitałochłonny, zwłaszcza w okresie wdrażania podstawowych standardów ekologicznych. Celem opracowania jest określenie przedmiotu finansowania w rozwoju tego typu. Za przedmiot finansowania uznano nakłady inwestycyjne i eksploatacyjne (bieżące) na ochronę środowiska. Wskazano także na potencjalne źródła finansowania tych nakładów, przyjmowane w różnych dokumentach strategicznych. Na ocenę tych źródeł spojrzano w świetle traktatowej zasady „zanieczyszczający płaci”, próbując odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu jest ona realizowana w polskich warunkach.

Podstawą opracowania są wieloletnie badania autorki, doświadczenia praktyczne zebrane na potrzeby realizowanych licznych ekspertyz i prac naukowo-badawczych dla Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Gospodarki oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Niektóre z prezentowanych tu treści zostały już wykorzystane w publikacjach autorki, w tym w podręcz-

niku akademickim dotyczącym systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce [*System finansowania...* 2005a].

## 2. Nakłady na ochronę środowiska i ich finansowanie – diagnoza

W ochronie środowiska GUS wyróżnia dziewięć dziedzin [*Ochrona...* 2005, s. 400-402]:

- 1) ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu,
- 2) gospodarkę ściekową i ochronę wód,
- 3) gospodarkę odpadami,
- 4) ochronę i przywrócenie wartości użytkowej gleb oraz ochronę wód podziemnych i powierzchniowych,
- 5) zmniejszanie hałasu i wibracji,
- 6) ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu,
- 7) ochronę przed promieniowaniem jonizującym,
- 8) działalność badawczo-rozwojową,
- 9) pozostałą działalność związaną z ochroną środowiska.

Do **wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska** GUS zalicza nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Są to zatem nakłady na środki trwałe i pozostałe, obejmujące:

- budynki i budowle, w tym roboty budowlano-montażowe, dokumentacje projektowo-kosztorysowe,
- maszyny i urządzenia techniczne i narzędzia (łącznie z przyrządami, ruchomościami i wyposażeniem),
- środki transportu,
- inne (w tym melioracje).

W takim ujęciu wydatki inwestycyjne badane przez GUS nie odpowiadają standardowemu zakresowi tzw. **kosztów kwalifikowanych**, objętych **pomocą publiczną** udzielaną na realizację nowej inwestycji w ochronie środowiska, do których się zalicza<sup>1</sup>:

- a) prace przedrealizacyjne, w tym niezbędne studia, ekspertyzy, koncepcje, projekty techniczne, raporty oddziaływania na środowisko i inwentaryzację wykonawczą;
- b) **nabycie gruntu i przygotowanie placu budowy**;
- c) nabycie lub wykonanie budowli i budynków,
- d) nabycie maszyn i urządzeń wraz z kosztami transportu, załadunku i wyładunku;

---

<sup>1</sup> Na przykład Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 roku w sprawie szczególnych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw, DzU 2004 nr 98, poz. 994.

e) roboty demontażowe, budowlano-montażowe oraz związane z instalacją i uruchomieniem urządzeń oraz całego obiektu;

f) obiekty i infrastrukturę związane z inwestycją, w tym zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, ciepło, gaz oraz przyłączenie do systemu odprowadzania ścieków, ogrodzenie, oświetlenie, zagospodarowanie terenu, urządzenia automatyki i sterowania, aparaturę kontrolno-pomiarową, zaplecze techniczne i laboratoryjne;

g) nabycie wartości niematerialnych i prawnych w formie patentów, licencji, nieopatentowanej wiedzy technicznej, technologicznej lub z zakresu organizacji i zarządzania, jeśli spełniają łącznie następujące warunki:

- będą wykorzystywane wyłącznie w przedsiębiorstwie, które otrzymało pomoc,
- będą podlegać amortyzacji,
- będą nabyte od osób trzecich na warunkach rynkowych,
- będą stanowić majątek przedsiębiorstwa, które otrzymało pomoc i pozostaną w nim przez co najmniej 5 lat;

**h) usługi niezbędne do realizacji inwestycji, w tym nadzór i badania potwierdzające osiągnięcie efektu ekologicznego.**

Pogrubięte elementy stanowią przykłady tych nakładów, które są zaliczane do inwestycji w pomocy publicznej, a nie są zaliczane do wydatków inwestycyjnych w badaniach GUS.

Problem pomiaru inwestycji jeszcze bardziej się komplikuje, jeśli przyjąć uregulowania ustawy o rachunkowości (DzU 2002 nr 76, poz. 694 z późn. zm.). Do inwestycji zalicza się jedynie aktywa nabyte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych, wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej, a szczególnie aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę, lecz zostały nabyte w celu osiągnięcia tych korzyści. W tym ujęciu obiekty rzeczowe wykorzystywane w ochronie środowiska w przedsiębiorstwie, np. oczyszczalnia ścieków, filtr itp., nie stanowią inwestycji, natomiast prawa do emisji zanieczyszczeń, które są oferowane do sprzedaży, są taką inwestycją.

Ustawa o rachunkowości nie jest konsekwentna w ujmowaniu inwestycji, bowiem odmiennie niż w bilansie traktuje je w rachunku przepływów pieniężnych. Wyróżnia w nim wpływy i wydatki w działalności inwestycyjnej, obejmującej:

- zbycie/nabycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych,
- zbycie/wykonanie inwestycji w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne,
- aktywa finansowe (zbycie/nabycie, dywidendy i udziały w zyskach otrzymane, udzielone pożyczki długoterminowe, otrzymane odsetki od udzielonych pożyczek, zwrot udzielonych pożyczek).

W świetle tego ujęcia warto podkreślić, że w żadnym z dotąd obowiązujących rachunków związanych z inwestycjami w ochronie środowiska nie ujmuje się inwestycji finansowych i z nimi związanych źródeł finansowania, np. zielonych akcji.

W odniesieniu do **źródeł finansowania ochrony środowiska** GUS wyróżnia:

- środki własne (przedsiębiorstw i gmin),
- środki z budżetów,
- środki z zagranicy,
- fundusze ekologiczne,
- kredyty i pożyczki krajowe, w tym bankowe,
- inne środki.

Warto zlokalizować w nich dotacje, które mogą być krajowe i zagraniczne (w tym z UE), które mieszczą się w funduszach ekologicznych i środkach z zagranicy. Problemem jest wyodrębnianie wartości pomocy publicznej w ogóle, która oprócz dotacji obejmuje także (por. rozporządzenie cytowane w przypisie 1):

- pożyczki preferencyjne, preferencyjne kredyty bankowe,
- dopłaty do oprocentowania preferencyjnych pożyczek lub preferencyjnych kredytów bankowych,
- częściowych umorzeń pożyczek preferencyjnych lub preferencyjnych kredytów bankowych.

W systematyzacji źródeł finansowania GUS znajdziemy nominalne wartości kredytów i pożyczek, także preferencyjnych, lecz suma źródeł finansowania nie zawiera dopłat lub zniżek oprocentowania, co się uwzględnia, ale w rachunku makroekonomicznym jako subsydia. Co więcej, te subsydia w rachunku przedsiębiorstw raczej obniżają, a nie podwyższają wartość źródeł finansowania, co powoduje, że wartość inwestycji w ujęciu rzeczowym (nakładów) nie odpowiada wartości inwestycji w ujęciu finansowym (źródeł finansowania).

Klasyfikacja źródeł finansowania ochrony środowiska GUS oraz rodzajów pomocy publicznej nie koresponduje także poprawnie z systematyzacją kapitałów (funduszy) w ustawie o rachunkowości. Ta dzieli je na własne i obce, ale we własnych nie ma bezpośredniego odzwierciedlenia dotacji, które zasilają wynik finansowy, a ten do bilansu korygowany jest o koszty, co utrudnia ujawnianie udziału dotacji w finansowaniu przedsiębiorstwa.

W kapitałach obcych nie ujawnia się żadnych subwencji związanych z umorzeniem czy też preferencyjnym oprocentowaniem pożyczek lub kredytów. Co więcej, subsydia te zmniejszają wartość bilansowych zobowiązań, pomimo iż stanowią one (subsydia) także część wartości finansowanych inwestycji.

Inwestycje nie są jedynym przedmiotem związanym z finansowaniem ochrony środowiska. Można nawet sformułować tezę, że w dziedzinach intensywnego inwestowania udział wydatków inwestycyjnych w obciążeniach finansowych będzie się relatywnie zmniejszał, a wzrośnie udział kosztów funkcjonowania powstałych obiektów i urządzeń ochronnych. W badaniach GUS, prowadzonych przy udziale

Ministerstwa Środowiska, nazwano je kosztami bieżącymi i od kilku lat są one szacowane na podstawie badań ankietowych i ujmowane już w roczniku statystycznym dotyczącym ochrony środowiska.

**Koszty bieżące ochrony środowiska** (w tym nakłady w gospodarstwach domowych) obejmują koszty obsługi i utrzymania działalności (technologii, procesu, wyposażenia) związanej z ochroną środowiska, a więc koszty działań własnych, związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem urządzeń ochrony środowiska („końca rury” oraz zapobiegających zanieczyszczeniom) oraz koszty działań świadczonych przez podmioty zewnętrzne, opłaty usługowe, opłaty ekologiczne, koszty kontroli, monitoringu czy badań laboratoryjnych. Koszty te (tzw. brutto) pomniejsza się o przychody i oszczędności osiągane z tytułu funkcjonowania urządzeń ochronnych, subwencje z innych sektorów oraz przychody za usługi ochrony środowiska (za oczyszczanie ścieków, transport i unieszkodliwianie odpadów). Koszty bieżące ochrony środowiska nie obejmują: odpisów amortyzacyjnych, kosztów działań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, kosztów gospodarki wodnej i leśnej, kosztów działań związanych z ochroną zasobów naturalnych lub oszczędzaniem energii, jeśli głównym celem tych działań nie była ochrona środowiska.

Badanie kosztów bieżących ochrony środowiska należy uznać za niezwykle pożyteczne, nie tylko dla celów informacyjnych, ale zwłaszcza dla celów decyzyjnych, w tym związanych z oceną zapotrzebowania i poszukiwaniem źródeł finansowania. Jednakże obecna kategoria kosztów bieżących, ujawniana przez GUS, budzi wiele wątpliwości i co do zakresu pojęciowego, i co do metody badania. Nie ma w tym opracowaniu miejsca na wnikliwą analizę tych argumentów, ale jako najważniejsze można wymienić: brak powiązania kosztów bieżących ochrony środowiska ze sprawozdaniami finansowymi, szczególnie z rachunkiem zysków i strat, sposób ujmowania opłat ekologicznych i subsydiów, zaliczanie do tych kosztów niektórych wydatków o charakterze inwestycyjnym (co ma miejsce zwłaszcza w gospodarstwach domowych i daje taki wysoki ich udział w oszacowanych kosztach bieżących ogółem).

Mając świadomość zarówno pojęciowych, jak i metodologicznych problemów związanych z przedmiotem i źródłami finansowania ochrony środowiska w Polsce, dokonamy syntetycznego przeglądu ich wielkości i podstawowych relacji na podstawie danych GUS, bowiem nie istnieją żadne inne podstawy takiej oceny.

W tabeli 1 przedstawiono wielkość nakładów na ochronę środowiska w Polsce, w tym wydatków inwestycyjnych, oraz ich relacje do PKB. W tabeli 2 przedstawiono strukturę źródeł finansowania ochrony środowiska i ważniejsze grupy inwestorów w tej dziedzinie. Na ich podstawie można sformułować następujące uogólnienia i wnioski:

1. Aktywność w ochronie środowiska w Polsce, mierzona nakładami gospodarczymi, w tym zwłaszcza inwestycyjnymi, wyraźnie się osłabiła w latach 2000-2004 w porównaniu do 1998 r., w którym odnotowano, niespotykane później, rozmiary

wydatków inwestycyjnych. Wbrew temu, co potocznie się sądzi, tendencja ta nie oznacza tylko mniejszych postępów w ochronie środowiska. Można przypuszczać, że i potrzeby inwestycyjne, a zwłaszcza ich kapitałochłonność, mogły relatywnie spadać (po dużym wysiłku inwestycyjnym w latach dziewięćdziesiątych), co mogło być rezultatem poprawy stanu środowiska. Ponadto przyjęta metoda liczenia wydatków inwestycyjnych tylko jako nakładów na środki trwałe może powodować pomijanie innych ponoszonych wydatków inwestycyjnych (np. na wartości niematerialne i prawne) lub też aktywa finansowe w ochronie środowiska (np. uzyskiwanie certyfikatów jakości, inwestycje zintegrowane, z których najczęściej nie wyodrębnia się inwestycji ochronnych oddzielnie). Wnioskowanie nie może być zatem jednoznaczne.

Tabela 1. Wielkość nakładów na ochronę środowiska w Polsce w badaniach GUS

| Wyszczególnienie                                                                                                                   | 1998  | 2000   | 2002   | 2004   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| Nakłady na ochronę środowiska ogółem (wydatki inwestycyjne i koszty bieżące) (w mln zł), w tym (w %):                              |       | 36 263 | 29 099 | 30 094 |
| – sektor publiczny, gospodarczy i sektor usług ochrony środowiska                                                                  |       | 51,5   | 46,1   | 46,0   |
| – gospodarstwa domowe                                                                                                              |       | 48,5   | 53,9   | 54,0   |
| Udział nakładów na ochronę środowiska w PKB (w %)                                                                                  |       | 4,5    | 3,6    | 3,4    |
| Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska (w mln zł)                                                                              | 9 018 | 6 570  | 5 027  | 5 337  |
| Udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej (w %)                       | 8,0   | 4,9    | 4,6    | 4,4    |
| Udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w PKB (w %)                                                                   | 1,6   | 0,9    | 0,6    | 0,6    |
| Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw na ochronę środowiska (w mln zł)                                                              | 6 047 | 3 436  | 2 478  | 2 491  |
| Udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska przedsiębiorstw w wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska ogółem (w %) | 67,1  | 52,3   | 49,3   | 46,7   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ochrona środowiska... 2000, s. 387; 2004, s. 457; 2005, s. 419].

2. Uwzględnianie bieżących kosztów ochrony środowiska – według metodologii przyjętej przez Ministerstwo Środowiska i GUS – powoduje kilkakrotny wzrost nakładów na ochronę środowiska w stosunku do wydatków inwestycyjnych – w 2000 r. z 6,5 mld zł do ponad 36 mld zł, w 2004 r. z 5,3 mld zł do ponad 30 mld zł. Sugeruje to słuszność poglądu, że utrzymanie zasobów ochrony środowiska i ich bieżąca eksploatacja są droższe niż nowe inwestycje w środki trwałe. Należy jednak zachować szczególną ostrożność w ocenach z powodu wspomnianych problemów ze zdefiniowaniem i pomiarem kosztów bieżących, a także rzetelnością respondentów (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych) w wypełnianiu ankiet do tego służących.

3. W działalności ochrony środowiska uczestniczą w największym stopniu przedsiębiorstwa i jako inwestorzy, i jako finansujący, zwłaszcza wydatki inwesty-

cyjne. Ten udział można przyjąć na poziomie co najmniej 50%. Istnieją liczne przesłanki, w tym realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”, że udział ten w okresie realizacji zobowiązań Polski w ochronie środowiska będzie wzrastał.

Tabela 2. Grupy inwestorów i źródła finansowania wydatków na ochronę środowiska w Polsce w badaniach GUS

| Wyszczególnienie                            | 1998  | 2000  | 2002  | 2004  |
|---------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Ogółem (w mln zł), w tym (w %):             | 9 018 | 6 570 | 5 027 | 5 337 |
| Środki własne, w tym:                       | 50,2  | 53,4  | 46,7  | 48,1  |
| – gmin                                      | .     | .     | 19,6  | 17,9  |
| Środki budżetów                             | 6,4   | 5,4   | 4,8   | 2,8   |
| Środki z zagranicy                          | 7,3   | 3,9   | 4,2   | 12,2  |
| Fundusze ekologiczne                        | 16,2  | 20,0  | 26,1  | 24,1  |
| Fundusze i pożyczki krajowe (w tym bankowe) | 12,5  | 11,7  | 12,3  | 8,3   |
| Inne środki                                 | 7,4   | 5,6   | 6,0   | 4,5   |
| Inwestorzy (w %):                           |       |       |       |       |
| – przedsiębiorstwa                          | 67,1  | 52,3  | 49,3  | 46,7  |
| – gminy                                     | 31,0  | 44,4  | 47,8  | 50,6  |
| – jednostki budżetowe                       | 1,9   | 3,3   | 3,0   | 2,7   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ochrona środowiska... 2005, s. 407].

Standardy ekologiczne UE obligują polskich przedsiębiorców do podejmowania szeregu działań zmierzających do spełnienia wymagań zawartych w dyrektywach unijnych. Przyjęte przez Polskę zobowiązania w zakresie ochrony środowiska są znaczne. Szacunki wskazują, że przedsiębiorstwa będą musiały przeznaczyć na ten cel ok. 19,8 mld euro, czyli prawie 88 mld zł (w cenach z 2003 roku). Kwota ta nie obejmuje wydatków związanych z realizacją wymagań dyrektywy IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli zanieczyszczeń. Średnie roczne wydatki inwestycyjne przedsiębiorców powinny kształtować się na poziomie 6,6 mld zł [System finansowania... 2005b, s. 45]. W tym względzie można sformułować następujące wnioski:

1. Dyrektywy UE przyjęte przez Polskę i obowiązujące Polskę regulują stan środowiska, głównie przez zalecony poziom zanieczyszczeń lub też stosowny stopień jego zmiany. Ani dyrektywy, ani inne uregulowania prawa UE nie formułują w bezpośredni sposób kwestii finansowania działań w ochronie środowiska, poza dalej omawianą zasadą „zanieczyszczający płaci”.

2. Żadne regulacje prawne nie wymuszają także określonych technologii czy też sposobów osiągania standardów emisji. Te wybiera się w strategiach producentów, gmin, miast, gospodarstw domowych itp. zgodnie z zasadą „najlepszej dostępnej techniki”. Zasada ta budzi jednak wiele praktycznych kontrowersji i utrudnia podejmowanie decyzji co do sposobów realizacji standardów ekologicznych.

3. Podmioty – truciściele mogą nie tylko wybierać inwestycje i technologie ograniczania zanieczyszczeń, ale także dobierać strukturę działalności gospodarczej (np. produkcji, zużycia, konsumpcji), która nie powoduje emisji zanieczyszczeń ponad określoną normę. To sprzyja kształtowaniu ekologicznie „czystych” struktur produkcji, zużycia, konsumpcji, co może okazać się bardziej efektywne, także ekonomicznie, w dłuższym okresie działania.

4. Nie istnieje dotąd w Polsce wiarygodny bilans zapotrzebowania na kapitał i źródeł jego pokrycia w odniesieniu do wdrażania ustaleń negocjacyjnych w ochronie środowiska. Dokonywane są liczne szacunki, na różnych poziomach, dla różnych zakresów działań ochronnych i dla różnych okresów wdrażania standardów ekologicznych, ale mają one charakter informacyjny, a nie obowiązujący. Oprócz wielu innych powodów, najważniejszy jest ten, iż wiele dyrektyw nie doczekało się dotąd wiarygodnych planów, programów i rozwiązań technicznych. Wydawało się, że takimi są plany gospodarki odpadami poszczególnych województw, krajowy plan rozdziału emisji CO<sub>2</sub>, ale żaden z tych planów nie wytrzymuje obecnie słusznej krytyki. Takiej roli nie spełnia – pomimo oczekiwań – Narodowy Plan Rozwoju czy też sektorowy program operacyjny „Środowisko”. Opracowywanie takich dokumentów utrudnia m.in. niezwykle rozbudowane, konfliktowe, a nawet błędne prawo ochrony środowiska, tworzone w Polsce w dużym pośpiechu.

5. Problematyka finansowania ochrony środowiska w różnych programach i dokumentach strategicznych nie tylko nie bilansuje potrzeb i możliwości finansowych, ale często jest pomijana. Starania zmierzają często do wykorzystania np. funduszy unijnych w ogóle, nie zawsze jednak wiadomo, po co. Brakuje systemu celów w ochronie środowiska i ich kwantyfikacji, zarówno w gospodarce, jak i w jej ogniwach i podmiotach. Bez tego nie da się rzetelnie szacować potrzeb finansowych ani skutecznie wykorzystywać dostępnych funduszy.

### **3. „Zanieczyszczający płaci” jako traktatowa zasada finansowania ochrony środowiska**

W ramach Wspólnoty Europejskiej sformułowano cele Unii, a wśród nich osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju (art. 2 Traktatu UE). To właśnie w tym celu upatruje się podstaw traktatowej polityki UE w dziedzinie środowiska. Zakłada ona zrównoważenie w procesie rozwoju gospodarczego elementu społecznego, ekonomicznego i środowiska (zwanego przez wielu badaczy elementem ekologicznym). Środowisko stanowi dominantę w całej koncepcji rozwoju UE.

Cele główne UE w dziedzinie środowiska bezpośrednio nawiązują do przyjętej w powszechnym prawie międzynarodowym zasady ochrony środowiska i kształtującej się w tym prawie zasady zrównoważonego rozwoju, zarówno na poziomach krajowych, na poziomie regionalnym, jak i w skali globalnej. Potwierdza to sformułowanie w art. 2 Traktatu UE, dość ogólne, ale charakterystyczne, kolejnego celu UE, tj. przy-

czynianie się do wysokiego poziomu ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Od polityki UE oczekuje się (co formułują dalsze artykuły traktatu) przyczyniania się do realizacji wysokiego poziomu ochrony środowiska, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych regionach Wspólnoty. Trwają dyskusje nad sprecyzowaniem pojęcia wysokiego poziomu ochrony, co najczęściej się kojarzy z najwyższymi z dostępnych standardów poziomu ochrony środowiska, co jednak nie jest tożsame.

W traktacie formułuje się także szczegółowe cele polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska. Wśród nich wymienia się:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska,
- ochronę zdrowia człowieka,
- rozsądne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,
- wspieranie działań na poziomie międzynarodowym, dotyczących regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

W doktrynie europejskiego prawa środowiska (podobnie jak i w innych gałęziach prawa) wyodrębnia się zasady, które mogą mieć charakter norm prawnych, wiążących poszczególne kraje, jak i zasady realizacji określonych działań, które mają znaczenie polityczne (tzw. normy o charakterze miękkiego prawa) i nie wiążą państw. W prawie środowiska daje się wyróżnić dwie kategorie takich zasad [*Systemy finansowania...* 2005b, s. 75-76; *Podstawy ekonomii...* 2002, s. 255 i nast.]:

a) ogólne zasady traktatowe praw wspólnotowego UE, bezpośrednio powiązane z ochroną środowiska; zalicza się do nich zasady: pomocniczości, proporcjonalności i integracyjną;

b) zasady traktatowe polityki wspólnotowej UE w dziedzinie środowiska; obejmują one zasady: ostrożności, działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Zasada „zanieczyszczający płaci”, określana także jako „sprawca zanieczyszczenia płaci”, należy do zasad powszechnego międzynarodowego prawa środowiska i jest często nazywana skrótem PPP (Polluter Pays Principle). Zawarta jest w art. 174 Traktatu UE i jest najbardziej elementarną zasadą akceptowaną w ramach polityki w dziedzinie środowiska wszystkich rozwiniętych państw świata. Została wypracowana jako metoda alokacji kosztów związanych z kontrolą zanieczyszczeń środowiska przez Organizację Współpracy i Rozwoju (OECD) w 1972 roku.

Zgodnie z zaleceniem OECD koszty zanieczyszczeń powinny być pokrywane przez zanieczyszczającego, który może przerzucić je na konsumenta, natomiast nie powinny być subsydiowane przez państwo. Deklaracja z Rio de Janeiro uczyniła z niej zasadę powszechną, stanowiąc, że zanieczyszczający z zasady powinien ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń, uwzględniając interes publiczny oraz niezakłócony handel i proces inwestowania. Zanieczyszczający ma więc obowiązek zapłaty za zanieczyszczenie.

Powstaje jednak problem, ile ma wynosić taka zapłata i w jakiej formie może być dokonana, jeśli zanieczyszczenia nie są powszechnym produktem rynkowym (nie

kupuje się powszechnie praw do emisji zanieczyszczeń), a skutki zanieczyszczeń powstają najczęściej poza zanieczyszczającym (u osób trzecich), tworząc tzw. koszty zewnętrzne? Odpowiedzi na te pytania poszukują ekonomiści<sup>2</sup>, finansiści i politycy.

Zasada PPP została włączona do licznych aktów prawa międzynarodowego i wewnętrznego wielu krajów. Nie formułują jednak one odpowiedzi na postawione pytania. Można jedynie z nich wnosić, że zasada PPP odnosi się do:

- kosztów działań prewencyjnych i walki z zanieczyszczeniami (np. oczyszczanie ścieków, eliminacja odpadów), ustalonych przez władze publiczne, włącznie z opłatami za świadczone usługi,
- kosztów spowodowanych przez zanieczyszczającego i działań rekompensujących (kosztów odszkodowań ofiarom działań oczyszczających i rehabilitacji zanieczyszczonego środowiska),
- wpłat dokonywanych przez zanieczyszczającego na rzecz władz publicznych z tytułu zanieczyszczenia (np. mandaty, kompensacje, podatki, nabycie licencji),
- części kosztów działań administracyjnych zarządzania środowiskiem).

Zalecenia OECD w zakresie zasady PPP formułują także wyjątki, tj. sytuacje, w których koszty zanieczyszczeń nie powinny obciążać sprawców. Są to:

- testowanie nowych technologii w walce z zanieczyszczeniami,
- działania związane z równoważeniem rozwoju społecznego,
- działalność gospodarcza, której narzuca się obligatoryjnie nowe lub szczególne restrykcyjne normy ochrony środowiska o ściśle określonym terminie stosowania.

Zasada PPP, podobnie jak i inne zasady wspólnotowej polityki UE w dziedzinie środowiska, nie została zdefiniowana w kategoriach normatywnych, pomimo jej włączenia najpierw do traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej, a później do traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej. Ogólne określenie tej zasady na podstawie prawa wspólnotowego zawiera wytyczne dotyczące pomocy państwa dla celów ochrony środowiska w UE i poszczególnych krajach członkowskich. Podstawową intencją zasady PPP w tych wytycznych jest obowiązek obciążania kosztami walki z zanieczyszczeniami podmiotu zanieczyszczającego. Za taki uznaje się podmiot, który bezpośrednio lub pośrednio spowodował szkodę w środowisku albo stworzył warunki do powstania takiej szkody.

Pomimo takiego określenia, ustalenie podmiotu zanieczyszczającego stanowi poważny problem. Jest nim niewątpliwie emitent ścieków czy też producent odpadów komunalnych, przemysłowych, ale już np. powstaje problem, czy jest nim producent samochodu, czy użytkownik samochodu? A może producent paliwa? Jeszcze więcej kontrowersji powstaje w odniesieniu do zbiorowych trucicieli, np. zakładów przemysłowych ulokowanych nad rzeką czy też linii lotniczych, których samoloty są źródłem hałasu na całej trasie przelotu.

Zasada PPP stwarza więc wiele problemów interpretacyjnych i praktycznych w stosowaniu i weryfikacji zakresu jej wdrożenia w poszczególnych krajach i po-

<sup>2</sup> Znaczne postępy są możliwe dzięki wynikom badań zawartym w opracowaniu: [Graczyk 2005].

szczególnych podmiotach. Problemy te mogą stanowić przedmiot odrębnego opracowania. Natomiast w niniejszym opracowaniu – pomijając kontrowersje w identyfikacji podmiotów zanieczyszczających, wysokość cen za zanieczyszczenia, sposób internalizacji skutków zanieczyszczenia do rachunków finansowych sprawców (sposób obciążania sprawców, który jest ciągle przedmiotem badań naukowych i regulacji prawnych, np. handel prawami do emisji gazów cieplarnianych) – odniemiemy się do innego, także wieloznacznego problemu. Chodzi o stwierdzenie, na ile zasada „zanieczyszczający płaci” oznacza jednocześnie „zanieczyszczający finansuje” ochronę środowiska? Truciciel może bowiem ponosić np. opłaty ekologiczne i w tym sensie płaci, ale przerzuca je w cenę produktów, towarów, usług, co ostatecznie powoduje obciążanie użytkownika (np. konsumenta) i ten staje się ostatecznie finansującym. Weryfikację realizacji tej zasady przeprowadzimy w odniesieniu do przedsiębiorców w Polsce.

#### **4. Przestrzenny rozkład zanieczyszczeń, wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska oraz opłat ekologicznych**

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy zanieczyszczający płacą (są obciążani kosztami zanieczyszczeń) i finansują ochronę środowiska, dokonamy porównania rozkładu zanieczyszczeń, wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska oraz opłat ekologicznych w Polsce. Niewątpliwie weryfikacja zasady PPP wymagałaby takich porównań dla poszczególnych podmiotów zanieczyszczających, ale nie istnieją dostępne dane, które by to umożliwiły. Dlatego też przeprowadzimy te porównania w ujęciu województw.

Z tabeli 1 wynika, że przedsiębiorstwa jako sprawcy zanieczyszczeń poniosły blisko połowę wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska. Nie istnieją syntetyczne miary udziału przedsiębiorstw w emisji zanieczyszczeń, ale można sądzić, że udział ten jest większy niż ich udział w wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska w latach 1998-2003.

Jeśli uznać za uzasadnioną tezę, iż zasada „zanieczyszczający płaci” oznacza także prawdopodobieństwo, że poszczególne regiony (województwa – w nich są ulokowani zanieczyszczający) mają podobny udział w zanieczyszczeniach, jak i w wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska. Oczywiście oceny tej należy dokonać z dużą ostrożnością, bowiem przy takich porównaniach należałoby uczynić wiele dodatkowych założeń i przeprowadzić badania, na ile dane regiony różnią się pod względem rozmiarów emisji zanieczyszczeń i aktywności inwestycyjnej w dziedzinie środowiska. Widoczne są wyraźne dysproporcje pomiędzy udziałem danego województwa w emisji zanieczyszczeń i w wydatkach inwestycyjnych na ochronę środowiska w danym czasie (analizowano tylko przykłady zanieczyszczeń z danego obszaru).

W rozmiarach odprowadzanych ścieków dominują województwa: mazowieckie (blisko 27%), wielkopolskie (ok. 22%) oraz zachodniopomorskie (blisko 18%). Tymczasem rozkład wydatków inwestycyjnych na gospodarkę ściekową i ochronę wód jest bardziej równomierny, a najwyższymi udziałami charakteryzują się województwa: śląskie i wielkopolskie (po blisko 13%) oraz małopolskie (ponad 10%). Podobnymi wskaźnikami udziału w obu kategoriach charakteryzuje się jedynie woj. małopolskie, we wszystkich pozostałych występują wyraźne różnice.

Wysokim udziałem w emisji ditlenku siarki charakteryzują się województwa: łódzkie, mazowieckie, śląskie (po ok. 16%). Emisja tlenu węgla jest nieco bardziej równomierna. Ponad 10% udziału mają województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie. Tymczasem największy udział wydatków na ochronę klimatu i powietrza przypada na województwa: dolnośląskie (ponad 24%), lubuskie i mazowieckie (po ponad 13%) oraz śląskie (blisko 11%). Podobnymi wskaźnikami udziału w badanych kategoriach charakteryzuje się województwo mazowieckie, śląskie oraz zachodniopomorskie.

Wytworzone odpady koncentrują się w dwóch województwach: śląskim (ponad 35%) oraz dolnośląskim (blisko 28%). Tymczasem największy udział wydatków inwestycyjnych na gospodarkę odpadami ma województwo łódzkie (blisko 28%), a także śląskie (ponad 20%). Podobnymi wskaźnikami udziału w obu kategoriach charakteryzują się województwa: lubelskie, opolskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Oplaty ekologiczne można uznać za przybliżoną miarę obciążeń finansowych przedsiębiorstw za korzystanie ze środowiska i emitowane zanieczyszczenia. Wydatki inwestycyjne zaś są dodatkowym obciążeniem związanym z zapobieganiem zanieczyszczeniom i likwidacją ich skutków. Ponadto opłaty ekologiczne stanowią jedno ze źródeł finansowania ochrony środowiska. Dane te więc pozwalają ocenić, na ile zanieczyszczający – poprzez opłaty ekologiczne – finansują wydatki inwestycyjne w dziedzinie środowiska. Oczywiście przytaczane tu dane są tylko fragmentaryczne i nie pozwalają na wyczerpującą analizę tych zależności.

Wpływy z opłat ekologicznych w 2003 r. pokryły blisko 30% wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska. Rozkład wpływów z opłat ekologicznych i wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska jest bardziej równomierny i bardziej podobny w poszczególnych województwach niż analizowany wcześniej rozkład emisji zanieczyszczeń i wydatków inwestycyjnych.

We wpływach z opłat ekologicznych i wydatkach inwestycyjnych dominuje województwo śląskie (odpowiednio ponad 15% i ponad 13%). Istotne i zbliżone są te wskaźniki dla województw: dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego i wielkopolskiego. Wyraźne rozpiętości (w różnym kierunku) występują w województwach: mazowieckim, podkarpackim i lubuskim.

Nie ma podstaw do jednoznacznych wniosków, ale wydaje się, że – w ujęciu regionalnym – rozkład wpływów z opłat ekologicznych i wydatków inwestycyj-

nych na ochronę środowiska bardziej odzwierciedla zasadę „zanieczyszczający płaci” niż rozkład emisji zanieczyszczeń i wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska (w ujęciu historycznym).

## 5. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych rozważań nasuwają się wnioski:

1. Zasada „zanieczyszczający płaci” należy do zasadniczych objaśnień polityki UE i państw członkowskich w dziedzinie środowiska. Jej istota wydaje się zrozumiała i logiczna, ale praktyczna strona jej stosowania budzi wiele kontrowersji.

2. Potoczne rozumienie omawianej zasady sugeruje, że stanowi ona swoistą i słuszną prawnie i ekonomicznie dotkliwość finansową dla podmiotów zanieczyszczających środowisko. W opracowaniu zaprezentowano inne jeszcze spojrzenie na tę zasadę – nie jako na karę dla trucieli, ale na sposób tworzenia przez nich źródeł finansowania inwestycji zapobiegających i usuwających skutki zanieczyszczeń. Są oni do takich inwestycji zobowiązani jako podmioty rynku UE, a ponadto takie inwestycje wymusza społeczna odpowiedzialność, którą coraz częściej egzekwują konsumenci.

3. Szacunek wartości środków finansowych kreowanych przez podmioty zanieczyszczające środowisko i wykorzystywanych w działalności ochronnej (zarówno bieżącej, jak i inwestycyjnej) jest trudny i wymaga znacznie szerszych analiz. Niewątpliwie należą do nich zarówno opłaty ekologiczne, jak i podatki ekologiczne, a także podatki zasilające budżet państwa i budżet UE, które są następnie kierowane w formie funduszy pomocowych do inwestorów w obszarze środowiska.

4. Występuje wyraźna rozbieżność pomiędzy rozmiarami emisji zanieczyszczeń a obciążeniami finansowymi poszczególnych podmiotów z tego tytułu. Natomiast zmniejsza się ona w takich agregatach, jak sektory gospodarki i regiony kraju. Ostatecznie bowiem działania ochronne finansują przedsiębiorstwa i konsumenci obciążani opłatami i podatkami ekologicznymi oraz podatkami zasilającymi budżet państwa i budżet UE. Pomoc publiczna jest także wypracowywana przez podatników. Jednakże inaczej rozkładają się obciążenia podatkowe przedsiębiorstw, a inaczej adresatów pomocy publicznej. W rezultacie i w tym zakresie często „zanieczyszczający nie płaci”.

5. W Polsce nie istnieje skoordynowany system finansowania ochrony środowiska. Można go wprawdzie przedstawiać graficznie, co pokazuje, jak wiele jest instytucji, instrumentów i przepływów finansowych w tej dziedzinie. Nie są one zintegrowane z finansami gospodarki narodowej, nie są zarządzane i uczestniczą w poważnych konfliktach prawnych i ekonomicznych. Na przykład projekty „zielonej reformy podatkowej” akceptowane przez większość ekonomistów są uznawane za wrogie przez finanse publiczne (zwłaszcza budżet państwa), pomimo iż zakładają one nieuszczerplanie dochodów budżetowych.

6. W polskim systemie finansowania ochrony środowiska nie są dostatecznie rozwinięte niektóre ważne instrumenty finansowe, np. zielone akcje, *venture capital*, kredyty i inne usługi bankowe (banki mają poważnie niewykorzystany potencjał w finansowaniu ochrony środowiska), a fundusze ekologiczne – najczęściej wymieniane jako przejawy dobrych (nazywanych nawet unikatowymi) rozwiązań w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce – wymagają dostosowania do roli sprawnego ogniwa w pozyskiwaniu i redystrybucji funduszu UE, rezygnacji zaś z funkcji „parabankowych”.

7. Nie można przeceniać roli funduszy UE w finansowaniu ochrony środowiska. Może być ona znacząca w pojedynczych projektach, ale jest ograniczona w skali całej gospodarki narodowej jako forma pomocy publicznej (do 3% PKB). Dostęp do funduszy UE utrudniają skomplikowane procedury i spore koszty administracyjne i inne pozyskiwania tych środków (błędne jest przekonanie, że są to środki „darmowe”). Jest jeszcze ważniejsze, że większość funduszy i programów UE spełnia funkcję refinansowania. Inwestor zawsze pozostaje więc w potrzebie pozyskania źródeł swojego udziału i w okresie realizacji przedsięwzięcia – równowartości przyznanego dofinansowania z UE.

8. Istnieje potrzeba wypracowania własnych, trwałych strategii rozwoju zarówno trucieli, jak i użytkowników ich dóbr, towarów i usług, uwzględniających cele ochrony środowiska i źródła ich finansowania. Wydaje się, że taką szansę stwarza urynkowienie środowiska i jego zanieczyszczeń, do czego może się przyczyniać system handlu prawami do emisji zanieczyszczeń. Większego znaczenia nabiera także zmiana świadomości ekologicznej pracowników i konsumentów, wspierająca ich preferencje (wybory rynkowe) dla czystej produkcji i czystego otoczenia, wyrażająca się skłonnością do zapłacenia za ekologiczne wyroby i procesy oraz skłonnością do wyrzeczeń zachowań i konsumpcji, związanych z zanieczyszczaniem środowiska.

## Literatura

- Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2005.
- Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na inwestycje służące redukcji emisji ze źródeł spalania paliw, DzU 2004 nr 98, poz. 994.
- System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z Unią Europejską*, red. J. Famielec, Wydawnictwo AE, Kraków 2005.
- System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, red. J. Famielec, Wydawnictwo AE, Kraków 2005.
- Ustawa z 29 września 1994 roku o rachunkowości, DzU 2002 nr 76, poz. 694 z późn. zm.

---

## **FINANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT – PRINCIPLES AND DILEMMAS**

### **Summary**

Sustainable development is capital-intensive and requires considerable resources for environmental protection, especially in the context of transitory periods for incorporation of eco-directives, as negotiated by Poland. Significant expenditures are needed that should be financed by entrepreneurs – polluters – in line with the principle 'let the polluter pay'. In Poland, polluters do not as yet contribute in full to the environmental protection costs. Urgent need arises to develop strategies for financing environmental protection in respective enterprises and sectors, to ensure fulfillment of the deadlines for implementation of EU directives on ecology.