

Bartosz Bartniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

OCENA DZIAŁALNOŚCI GMINNYCH I POWIATOWYCH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ W KONTEKŚCIE ICH LIKWIDACJI

Streszczenie: Funkcjonujący w Polsce do końca 2009 r. system funduszy celowych ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmował Narodowy Fundusz, fundusze wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Z dniem 1 stycznia 2010 r. likwidacji uległy fundusze gminne i powiatowe, a zadania przez nie dofinansowywane stały się zadaniami bezpośrednio dofinansowanymi z budżetu gminy lub powiatu. Celem artykułu jest ukazanie, jaką rolę w finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce odgrywały fundusze gminne i powiatowe oraz jakie konsekwencje będzie miała ich likwidacja dla systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, ochrona środowiska, fundusz celowy, gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

1. Wstęp

System ekologicznych funduszy celowych funkcjonujący w Polsce do końca 2009 r. składał się z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw), powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (pfośigw) oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (gfośigw). Fundusz Narodowy oraz fundusze wojewódzkie posiadały osobowość prawną, natomiast fundusze gminne i powiatowe tej osobowości były pozbawione.

NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie powstały w 1989 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne [33]. Gminne fundusze zostały utworzone w 1993 r. na mocy nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska [36], natomiast fundusze powiatowe powołano w 1999 r. w wyniku reformy administracyjnej kraju [32].

Spore zmiany w funkcjonowaniu tych funduszy wprowadziła w dniu 1 stycznia 2010 r. ustawa o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw [31]. Ustawa ta bowiem przekształciła NFOŚiGW w państwową osobę

prawną, a fundusze wojewódzkie w samorządowe osoby prawne. Dalej posunięte zmiany zastosowano w stosunku do funduszy gminnych oraz powiatowych, które z dniem 1 stycznia 2010 r. zostały zlikwidowane. Od tego dnia ich środkami dysponują odpowiednio wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz starostowie. Likwidacja powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynika bezpośrednio z założeń reformy finansów publicznych opracowanej przez Ministerstwo Finansów.

Celem artykułu jest ukazanie roli, jaką zlikwidowane fundusze odgrywały w systemie finansowania ochrony środowiska w Polsce, oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ich likwidacja wpłynie na stan środowiska naturalnego w Polsce.

2. Analiza przychodów gminnych oraz powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkich szczebli określa ustawa Prawo ochrony środowiska [34]. Zgodnie z nią źródłem przychodów gminnych funduszy były:

- 50-procentowy udział we wpływach z opłat za składowanie odpadów i karach związanych z niewłaściwym składowaniem,
- 20-procentowy udział we wpływach z pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska,
- 100% wpływów z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz niszczenie zieleni.

Przychodem funduszy powiatowych był 10-procentowy udział we wpływach z opłat za składowanie odpadów i karach wynikających z niewłaściwego składowania oraz 10-procentowy udział we wpływach z pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska. Prócz tego źródłem przychodów zarówno gminnych, jak i powiatowych funduszy mogły być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dane przedstawione w tabeli 1. pokazują, że przychody funduszy gminnych w latach 2002-2009 kształtowały się na poziomie od 467,2 mln zł do 818,2 mln zł. Główną przyczyną tych różnic były zmiany w wielkości wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które stanowiły główne źródło ich przychodów. Wpływy z nich kształtowały się bowiem na poziomie od 306,6 mln zł do 584,0 mln zł. Różnice wielkości wpływów wynikają przede wszystkim ze zmian w przepisach prawnych dotyczących terminu wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Najniższy poziom wpływów w 2005 r. wynika z faktu, że w roku tym podmioty wnoszące opłaty za korzystanie ze środowiska robiły to po raz pierwszy dwa razy w roku (za każde półrocze), a nie jak do tej pory cztery razy (kwartalnie). Spowodowało to, że w 2005 r. wpłynęły opłaty za czwarty kwartał 2004 r. oraz za pierwsze półrocze 2005 r. (opłaty za drugie półrocze 2005 r. wpłynęły dopiero w 2006 r.). Największe

wpływy z opłat w latach 2008-2009 wynikają z podniesienia jednostkowych stawek opłat za umieszczanie na składowisku niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. W 2007 r. stawka wynosiła 15,72 zł/t, w 2008 r. 75 zł/t, a w 2009 r. już 100 zł/t. W ślad za tym Ministerstwo Środowiska zwróciło się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z prośbą o podjęcie kontroli podmiotów prowadzących składowiska, a w niektórych przypadkach również podmiotów przekazujących odpady na składowiska, w zakresie zgodnego z przepisami prawa klasyfikowania odpadów [21, s. 5].

Tabela 1. Przychody gminnych oraz powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2002-2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminne								
Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska	440,9	375,2	411,4	306,6	399,7	427,1	531,5	584,0
Opłaty i kary za usuwanie drzew i krzewów	221,2	198,8	115,8	137,3	155,5	176,4	180,7	213,6
Kary za naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska	4,7	3,5	9,3	3,9	-	0,7	0,6	0,7
Inne	62,1	49,5	19,8	19,4	14,7	26,2	26,2	20,5
Razem	728,9	627,0	556,3	467,2	569,9	630,4	739,0	818,8
Powiatowe								
Opłaty za korzystanie ze środowiska	172,8	152,4	162,3	122,9	159,0	165,3	185,9	185,6
Kary za naruszenie wymagań w zakresie ochrony środowiska	1,6	1,0	1,0	1,8	0,5	0,3	0,3	0,3
Inne	7,3	6,8	6,5	2,7	2,5	3,7	2,8	3,6
Razem	181,7	160,2	169,8	127,4	162	169,3	189	189,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [28, s. 483; 27, s. 495; 26, s. 489; 25, s. 462; 24, s. 464; 23, s. 438; 22, s. 438].

Pomimo tych zmian udział wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska we wpływach całkowitych gminnych funduszy wynosił od 60% w 2003 r. do 74% w 2004 r. Drugim źródłem przychodów funduszy gminnych były wpływy z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz niszczenie zieleni – ich udział we wpływach funduszy wynosił od 24% w 2009 r. do 32% w 2003 r. Należy podkreślić, że wpływy z tych opłat są trudne do oszacowania oraz mają związek z „ruchem inwestycyjnym” na terenie danej gminy i zależą w głównej mierze od wycinki drzew pod budowę

dróg lub na cele budowlane. Dla przykładu w 2009 r. aż 17 mln zł wpływów z tego tytułu uzyskała gmina Waganiec, co było związane z wycinką 5000 drzew pod budowę autostrady A1 [6, s. 5]. Średnioroczny udział wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska oraz opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz pozostałych kar wyniósł ponad 95%. Funkcjonowanie gminnych funduszy było więc praktycznie w całości uzależnione od wpływów z opłat ekologicznych. Pozycja ‘inne wpływy’ obejmuje dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji, wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Natomiast wpływy funduszy powiatowych były czterokrotnie niższe od wpływów funduszy gminnych i kształtowały się na poziomie 122,9 mln zł w 2005 r. do 186,6 mln zł w 2009 r. Podstawowym źródłem przychodów były wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska, których udział co roku stanowił 95% wszystkich wpływów. Przyczyny wahań wpływów tych funduszy były takie same jak w przypadku funduszy gminnych.

Przeprowadzona analiza wykazała, że zarówno gminne, jak i powiatowe fundusze po stronie wpływów były całkowicie uzależnione od opłat za korzystanie ze środowiska. Fundusze te nie „wypracowywały” własnych przychodów, co w głównej mierze wynikało z braku osobowości prawnej. Powodowało to, że miały one możliwość udzielania wsparcia tylko w formie dotacji, nie mogły natomiast udzielać pożyczek (możliwością tą dysponuje natomiast Fundusz Narodowy oraz fundusze wojewódzkie). W przypadku udzielania wsparcia w formie pożyczek w przychodach funduszy pojawia się pozycja ‘przychody finansowe’, obejmująca m.in. przychody z oprocentowania udzielonych pożyczek. Średnioroczny udział tego rodzaju wpływów w odniesieniu do Funduszu Narodowego oraz wojewódzkich kształtuje się na poziomie ok. 20% [28, s. 483; 27, s. 495; 26, s. 489; 25, s. 462]¹.

3. Analiza wydatków gminnych oraz powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Fundusze gminne oraz powiatowe, jako fundusze celowe, musiały przeznaczać zgromadzone środki na dofinansowanie ściśle określonych celów. Ustawa Prawo ochrony środowiska wskazywała, że środki funduszy przeznacza się na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa oraz na współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi. Celem funkcjono-

¹ Dla funduszy wojewódzkich udział ten wyniósł w 2005 r. – 22,6%, w 2006 r. – 17,7%, 2007 r. – 18,9%, 2008 r. 20,2%, 2009 r. 20,3%; dla Narodowego Funduszu udział ten równał się w 2005 r. – 30,0%, w 2006 r. – 13,0%, 2007 r. – 13,4%, 2008 r. – 14,7%.

wania funduszy gminnych i powiatowych było wspieranie przedsięwzięć o znaczeniu lokalnym. Środki funduszy gminnych przeznaczano głównie na:

1) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju;

2) wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska;

3) wspomaganie innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła;

4) wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku;

5) realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpodziowej i obiektów małej retencji wodnej;

6) przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków;

7) przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami i ochroną powierzchni ziemi, ochroną powietrza oraz ochroną wód;

8) profilaktykę zdrowotną dzieci na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska;

9) wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc przy wprowadzaniu bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii;

10) wspieranie działalności związanej z wytwarzaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych;

11) wspieranie ekologicznych form transportu;

12) działania z zakresu rolnictwa ekologicznego, bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, zwłaszcza na prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi, położonych na obszarach szczególnie chronionych na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;

13) inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska.

Środki powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznaczane były na:

1) wspomaganie działalności gminnych funduszy;

2) prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;

3) inne zadania ustalone przez radę powiatu, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska.

Przedstawiony katalog możliwych do dofinansowania celów wskazuje, że ustawodawca ważniejszą rolę w finansowaniu ochrony środowiska przypisał funduszom gminnym. Jak wskazano wcześniej, dysponują one znacznie większymi przychodami niż fundusze powiatowe, w związku z czym mogą dofinansować o wiele więcej przedsięwzięć.

Analiza danych przedstawionych w tabeli 2. dowodzi, że głównym kierunkiem wydatkowania środków przez fundusze gminne było dofinansowanie działań związanych z gospodarką wodną i ściekową – w badanym okresie przeznaczono na ten cel ponad 40% środków. W przypadku funduszy powiatowych największa część środków – ponad 31% – została przekazana na wsparcie projektów mających na celu ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu.

Tabela 2. Finansowanie ochrony środowiska przez gminne oraz powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki według dziedzin w latach 2001-2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminne								
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	207,8	347,4	220,8	170,1	177,7	153,9	183,2	231,2
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	65,7	60,7	92,9	84,2	71,0	77,0	76,4	98,0
Gospodarka odpadami	49,3	52,7	61,5	47,5	49,4	59,5	73,7	88,5
Pozostałe dziedziny	168,0	158,3	181,6	157,8	171,4	181,4	175,2	216,0
Razem	490,8	619,1	556,8	459,6	469,5	471,8	508,5	633,7
Powiatowe								
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	35,3	35,8	24,9	22,8	23,6	24,2	20,8	23,5
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	46,4	44,8	47,3	50,9	58,9	44,1	49,3	49,6
Gospodarka odpadami	55,6	48,9	42,4	30,6	29,7	29,5	30,6	39,6
Pozostałe dziedziny	44,5	34,2	46,4	39,2	43,9	40,0	48,9	52,1
Razem	181,8	163,7	161,0	143,5	156,1	137,8	149,6	164,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [28, s. 483; 27, s. 495; 26, s. 489; 25, s. 462; 24, s. 464; 23, s. 438; 22, s. 438].

Oprócz środków przeznaczanych na finansowanie ochrony środowiska średnio na terenie danej gminy czy powiatu, te gminy i powiaty, w których przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, musiały przekazywać nadwyżkę do właściwego funduszu wojewódzkiego. Mechanizm ten miał zapewnić „dzielenie się” bogatych funduszy z tymi, których zasoby były skromniejsze. Niezbędne wsparcie gminy i powiaty uzyskiwały bowiem za pośrednictwem odpowiedniego funduszu wojewódzkiego. Największe nadwyżki corocznie przekazywały gminne fundusze z województw łódzkiego i dolnośląskiego. Dla przykładu w 2009 r. gminy

województwa łódzkiego przekazały na konto funduszu wojewódzkiego 39,7 mln zł, a gminy województwa dolnośląskiego 30,7 mln zł. Wynika to z wpłat dokonywanych przez duże zakłady przemysłowe, m.in. KGHM Polska Miedź, Elektrownia Turów, Kopalnia Bełchatów [5, s. 6]. W przypadku powiatów największe nadwyżki przekazują powiaty z województw łódzkiego i śląskiego – w 2009 r. z tego tytułu w województwie łódzkim przekazano blisko 4,2 mln zł, a w śląskim ponad 3,6 mln zł [13, s. 12].

Ważną kwestią, która musi zostać poddana analizie, jest wykorzystanie środków dyspozycyjnych przez fundusze (zob. tab. 3).

Tabela 3. Wykorzystanie środków na finansowanie ochrony środowiska przez gminne oraz powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminne								
Stan środków na początku roku	429,9	577,0	564,6	488,1	401,7	426,4	485,9	605,5
Wpływy uzyskane w ciągu roku	728,9	627,0	556,3	467,2	569,9	630,4	739,0	818,8
Razem środki do dyspozycji	1158,8	1204,0	1120,9	955,3	971,6	1056,8	1224,9	1424,3
Wydatki bezpośrednie na finansowanie ochrony środowiska	490,8	619,1	556,8	459,6	469,5	471,8	508,5	633,7
Wskaźnik wykorzystania	42,4	51,4	49,7	48,1	48,3	44,6	41,5	44,5
Powiatowe								
Stan środków na początku roku	160,2	145,5	122,5	118,8	85,7	81,6	97,8	121,8
Wpływy uzyskane w ciągu roku	181,7	160,2	169,8	127,4	162,0	169,3	189,0	189,5
Razem środki do dyspozycji	341,9	305,7	292,3	246,2	247,7	250,9	286,8	311,3
Wydatki bezpośrednie na finansowanie ochrony środowiska	181,8	163,7	161,0	143,5	156,1	137,8	149,6	164,8
Wskaźnik wykorzystania	53,2	53,5	55,1	58,3	63,0	54,9	52,2	52,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5, s. 11; 6, s. 3; 7, s. 3; 8, s. 3; 9, s. 3; 10, s. 3; 11, s. 3; 12, s. 3; 13, s. 10; 14, s. 3; 15, s. 3; 16, s. 3; 17, s. 3; 18, s. 3; 19, s. 3; 20, s. 3].

Dane zawarte w tabeli dowodzą, że środki dyspozycyjne w większym stopniu wykorzystywane były przez fundusze powiatowe – średnia wartość wskaźnika wykorzystania dla analizowanego okresu wynosiła 55,1% (wskaźnik dla funduszy gminnych – 46,2%). Założenie funkcjonowania funduszy celowych jest takie, by

zgromadzone środki przeznaczać na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Stopień wykorzystania tych środków jest stosunkowo niski. Środki, które powinny jak najszybciej trafiać do beneficjentów, bardzo często były „przetrzymywane” na kontach bankowych. Jedynym tego usprawiedliwieniem jest fakt, że gminy i powiaty często dysponowały niewielkimi kwotami, jeśli więc chciały przeprowadzić dużą inwestycję związaną z ochroną środowiska, musiały gromadzić fundusze, często przez kilka lat.

4. Reforma systemu funduszy celowych ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Dyskusja na temat konieczności zmian w funkcjonowaniu systemu funduszy celowych w ochronie środowiska w Polsce toczy się od wielu lat². Zwolennicy funkcjonowania funduszy wskazywali zalety obecnego systemu, natomiast przeciwnicy podkreślali wady i optowali za jak najszybszymi modyfikacjami³. Prawdziwe zmiany polegające na likwidacji gminnych i powiatowych funduszy oraz przekształceniu Narodowego Funduszu w państwową osobę prawną, a wojewódzkich funduszy w samorządowe osoby prawne nastąpiły z dniem 1 stycznia 2010 r. Należy podkreślić, że pierwotne założenia reformy systemu ekologicznych funduszy celowych zakładały również likwidację funduszy wojewódzkich oraz przekształcenie Narodowego Funduszu w państwowy fundusz celowy pozbawiony osobowości prawnej [3], co jest zgodne z założeniami reformy finansów publicznych. Mając na uwadze powyższe okoliczności, minister środowiska podjął działania zmierzające do zmiany przepisów projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w taki sposób, aby zapewnić działanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na zasadach możliwie najbardziej zbliżonych do obowiązujących, z uwzględnieniem założeń reformy finansów publicznych. W toku prac rządowych zostało uzgodnione, że reforma finansów publicznych w resorcie środowiska zostanie uregulowana w odrębnej ustawie, a jej filarem będzie przekształcenie NFOŚiGW oraz wfośigw odpowiednio w państwową oraz samorządowe osoby prawne, które nie będą funduszami celowymi. Natomiast w odniesieniu do powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej utrzymano decyzję o ich likwidacji [4].

Po likwidacji gminnych i powiatowych funduszy z dniem 1 stycznia 2010 r. ich środkami dysponują odpowiednio wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) oraz starostowie. Według znowelizowanych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska dotychczasowe tytuły przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu opłat i kar – w dotychczasowych proporcjach – stanowią dochody budżetów odpowiednio gmin i powiatów. Należności i zo-

² Por. [2; 30].

³ Por. [1].

bowiązania powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stały się odpowiednio należnościami i zobowiązaniami budżetów powiatów albo budżetów gmin. Zmiana formy prawno-organizacyjnej Narodowego Funduszu oraz funduszy wojewódzkich, a także likwidacja funduszy powiatowych i gminnych jest uzasadniona uwzględnieniem wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej w katalogu form prawno-organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Likwidacja spowodowała, że cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które dotychczas wspierane były środkami funduszy gminnych i powiatowych, będą bezpośrednio wspierane z budżetu gmin i powiatów. Spowodowało to jednak bardzo istotny problem: gminne i powiatowe fundusze udzielały bowiem dotacji osobom fizycznym na wsparcie inwestycji realizowanych w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wspierano likwidację tzw. niskiej emisji poprzez dofinansowanie do kosztów przekształcenia ogrzewania w budynkach bądź lokalach mieszkalnych na systemy ekologiczne (ogrzewanie gazowe, olejowe, elektryczne oraz z sieci ciepłej). Osoby fizyczne mogły również uzyskać dofinansowanie do kosztów usuwania wyrobów zawierających azbest czy też dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków lub dofinansowanie do kosztów przyłączenia się do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a także dofinansowanie montażu kolektorów słonecznych oraz pomp ciepła. Po ich likwidacji udzielanie takiego wsparcia bezpośrednio z budżetu gminy czy powiatu stało się niemożliwe. Ustawa o finansach publicznych [35] w art. 219 dopuszcza udzielanie dotacji przedmiotowej przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niebędącym samorządowymi zakładami budżetowymi (dotacja ta co do zasady jest przeznaczona właśnie dla samorządowych zakładów budżetowych), jeśli odrębne ustawy na to pozwalają, jednakże dotacja tego rodzaju ma charakter dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług produkowanych lub świadczonych przez dotowanego i jest kalkulowana według stawek jednostkowych. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że taka dotacja nie jest instrumentem finansowym umożliwiającym dofinansowanie osób fizycznych przeprowadzających inwestycje związane z ochroną środowiska⁴. Nie ulega więc wątpliwości, że obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych określające zasady wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków tych budżetów w sposób polegający na bezpośrednim przekazywaniu środków publicznych osobom fizycznym na ich prywatne inwestycje, mimo że są one zgodne z celami określonymi w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Gminy z opisanym problemem radzą sobie w sposób rozmaity. Lublin, zamiast dopłacać osobom fizycznym, wyłonił w przetargu firmę, której płaci za usuwanie azbestu także z prywatnych posesji. Znalazły się także gminy, np. z województwa

⁴ Szerzej na ten temat zob. [29].

śląskiego [37], które wypłacają dotacje mieszkańcom bezpośrednio z budżetu. W Wodzisławiu Śląskim kontynuowana jest realizacja programu ograniczenia niskiej emisji, czyli dotacji do ekologicznych kotłów, kolektorów słonecznych, pomp ciepła, podłączeń do sieci miejskiej i innych czystych technologii. Dopłata może wynieść do 6 tys. zł. Dotacja do instalacji kolektorów słonecznych jest przyznawana wówczas, gdy kotłownia jest wyposażona w ekologiczne źródło ogrzewania. W tym roku prawdopodobnie zostanie zmodernizowanych 75 kotłowni. Ogólny koszt programu może wynieść 825 tys. zł (do 450 tys. pochodzić będzie z wfośigw w Katowicach, pozostałe koszty poniosą mieszkańcy). W gminie Radlin 45 mieszkańców otrzyma dopłatę do wymiany kotła, a kolejnych 45 do instalacji układu solarnego. Dofinansowanie wyniesie do 70% kosztów inwestycji, z których 60% pokryje wfośigw w Katowicach, a 10% gmina (z dawnych środków gminnego funduszu). W części gmin jednak dofinansowanie inwestycji osób indywidualnych zostało wstrzymane. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Pszowie oraz Rydułtowach.

Podsumowując, należy podkreślić, że likwidacja gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej była konieczna z punktu widzenia wdrożenia reformy finansów publicznych. Należy jednak mieć na uwadze aspekt ekologiczny ich działalności. Fundusze te zostały bowiem powołane do dofinansowania ochrony środowiska na szczeblu lokalnym (gminnym i powiatowym), więc ich likwidacja w głównej mierze uderzyła w osoby fizyczne jako beneficjentów tych środków. O ile z punktu widzenia finansów publicznych likwidacja funduszy nie budzi kontrowersji, o tyle z punktu widzenia ochrony środowiska przyniosła wiele szkód. Konieczne wydają się takie zmiany obowiązujących przepisów, które pozwolą beneficjentom na dalsze uzyskiwanie dofinansowania inwestycji przyczyniających się do ochrony środowiska w gminach i powiatach.

Likwidację gminnych i powiatowych funduszy można potraktować jako pierwszy etap reformy systemu funduszy celowych funkcjonujących w obszarze ochrony środowiska. Kolejnym etapem konsekwentnie realizowanej reformy powinna być likwidacja Funduszu Narodowego oraz funduszy wojewódzkich. Próbuując jednak przeprowadzić taką likwidację, należy pamiętać, że fundusze te są zaangażowane w absorpcję środków pomocowych Unii Europejskiej. Mają one przypisane określone role w perspektywie finansowej 2007-2013. Dlatego chcąc przeprowadzić dalsze zmiany w funkcjonowaniu funduszy celowych, powinno się uczynić to w taki sposób, by weszły w życie z początkiem nowej unijnej perspektywy finansowej.

Likwidacja systemu funduszy celowych ochrony środowiska, a co za tym idzie – finansowanie ochrony środowiska bezpośrednio z budżetu państwa, województwa, powiatu, gminy – byłaby rozwiązaniem stosowanym przez rozwinięte kraje europejskie. W krajach tych bowiem brak jest funduszy celowych, a finansowanie ze środków publicznych odbywa się bezpośrednio z budżetu.

Literatura

- [1] Bartniczak B., Ptak M., *Finanse ochrony środowiska. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- [2] Borys T., *Teraźniejszość i przyszłość wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – próba syntezy*, [w:] T. Borys, *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej*, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- [3] *Druk sejmowy nr 1182 w wersji przygotowanej przez Ministra Finansów skierowany do uzgodnień z członkami rady ministrów w 2008 r.*
- [4] Gawłowski S., *Co po likwidacji funduszy?*, www.portalsamorzadowy.pl, dostęp 30.10.2010 r.
- [5] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2009 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.
- [6] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2008 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2009.
- [7] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2007 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2008.
- [8] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2006 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2007.
- [9] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2005 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2006.
- [10] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2004 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2005.
- [11] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2003 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2004.
- [12] *Informacja o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2002 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2003.
- [13] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2009 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.
- [14] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2008 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2009.
- [15] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2007 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2008.
- [16] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2006 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2007.
- [17] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2005 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2006.
- [18] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2004 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2005.
- [19] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2003 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2004.
- [20] *Informacja o gospodarowaniu powiatowymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki w 2002 r.*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2003.
- [21] *Informacja o wpływach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska oraz redystrybucji tych wpływów za rok 2009*, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.
- [22] *Ochrona środowiska 2003*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.
- [23] *Ochrona środowiska 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.

- [24] *Ochrona środowiska 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.
- [25] *Ochrona środowiska 2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006.
- [26] *Ochrona środowiska 2007*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007.
- [27] *Ochrona środowiska 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008.
- [28] *Ochrona środowiska 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
- [29] *Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska Stanisława Gawłowskiego na pismo z dnia 13 kwietnia 2010 r.*, znak: SPS-023-15673/10, dotycząca interpelacji posła Marka Zielińskiego w sprawie skutków ostatniej nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, a w szczególności instrumentów finansowych służących do finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez budżety powiatów i gmin po likwidacji powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (samorządowych funduszy celowych – wyodrębnionych rachunków bankowych).
- [30] Piontek F., Piontek W., *Rola i znaczenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po integracji Polski z Unią Europejską*, Komitet „Człowiek i środowisko” przy Prezydium PAN, Warszawa – Bielsko-Biała – Katowice 2004.
- [31] *Ustawa z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, DzU 1009, nr 215, poz. 1664.
- [32] *Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa*, DzU 1998, nr 106, poz. 668.
- [33] *Ustawa z 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne*, DzU 1980, nr 26, poz. 139.
- [34] *Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62, poz. 627.
- [35] *Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- [36] *Ustawa z 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne*, DzU 1993, nr 40, poz. 183.
- [37] *W których gminach mieszkańcy mogą liczyć na dofinansowanie do wymiany kotła czy instalacji solarów*, www.nowiny.pl, dostęp 31.10.2010 r.

THE ASSESSMENT OF DISTRICT AND POWIAT FUNDS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND WATER MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THEIR LIQUIDATION

Summary: Operating in Poland by the end of 2009, the system of earmarked funds for environmental protection and water management included National Fund for Environmental Protection and Water Management, voivodeship funds, poviats funds and district funds. On 1st January 2010 district's and poviat's funds were liquidated. Tasks which they had financed became tasks directly financed from district's and poviat's budgets. The main aim of this article is to show the role played by those funds in financing environmental protection and water management in Poland. The article also points out the consequences of their liquidation for the whole system of financing environment protection in Poland.

Key words: public funds, environment protection, earmarked fund, district funds of environment protection and water management, poviat funds of environment protection and water management.