

Ekologiczna zapaść finansowa

Polska nie należy do światowych liderów ochrony środowiska, ale wielu ekspertów potwierdzało, że gospodarka polska przywiązuje dużą wagę do spełnienia jej wymagań i sporo inwestuje w tym obszarze dzięki istnieniu odpowiednich mechanizmów. Tymczasem po roku 2015 nastąpiło gwałtowne załamanie w poziomie nakładów proekologicznych. Jego głębokość nie może być tłumaczona jakimś zbiegiem okoliczności; wynika z drastycznego obniżenia wymagań i rozluźnienia rygorów, które przez poprzednie dwa dziesięciolecia doprowadziły do poprawy stanu środowiska.

Environmental finance collapse

Even though Poland has not been at the forefront of global environmental protection, many experts confirmed that the Polish economy attached significant value to meeting its requirements and invested quite a lot in this area thanks to the availability of certain mechanisms. Yet suddenly, a rapid collapse in environmental expenditures occurred after 2015. Its depth cannot be explained by random coincidence. It results from the weakening of the requirements that led to environmental improvements over the last two decades.

Na konferencji w Oslo w 1991 roku (*Aura* 11/2015) rząd RP miał okazję przedstawić międzynarodowej społeczności zarys swojej koncepcji zamiany długów na inwestycje ekologiczne, tzw. ekokonwersji. Koncepcja została przyjęta przychylnie; upewniano się tylko, czy aby zewnętrzne finansowanie nie będzie zastępować polskiego. Gdyby tak było, ochrona środowiska byłaby realizowana jak dotąd, tyle, że za zagraniczne pieniądze. Rząd polski zadeklarował jednak, że nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska – które w 1990 roku osiągnęły 0,7% PKB – nie będą niższe w realnych wielkościach absolutnych. Obietnicy dotrzymano. Przez cały okres funkcjonowania ekokonwersji, czyli do 2010 r. nakłady te były znacząco wyższe. Potem również przez parę lat utrzymywały się na dość wysokim poziomie. Dopiero po 2015 r. drastycznie spadły (zob. tabela poniżej). Orientacyjnego przeliczenia w cenach stałych (wykazanego w drugim wierszu tabeli) dokonano stosując głównie wskaźnik cen robót budowlano-montażowych.

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Nakłady w cenach bieżących	415	3170	6570	5986	10926	15160	6517	6825
Nakłady w cenach stałych	5000	8000	9000	7000	11000	15190	6556	6825
Udział w PKB w procentach	0,7	1,0	0,9	0,6	0,8	0,8	0,4	0,3

Nakłady w mln PLN; ceny stałe z 2017 r.

Jak po raz pierwszy zobaczyłem dane za lata 2016 i 2017, myślałem, że to jakaś pomyłka rachunkowa: musiało pewnie nastąpić jakieś nieporozumienie, albo jakaś dziwna zmiana w sprawozdawczości statystycznej. Ale tak nie było. Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska rzeczywiście spadły i to głębiej niż o połowę! Przy tym największy spadek – bo o

ponad 70% – dotyczy gospodarki odpadami, najbardziej bodaj zaniedbanego działu ochrony środowiska (*Aura* 11/2008).

Ważną instytucją dofinansowującą proekologiczne nakłady inwestycyjne w Polsce jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Po 1989 r. finansował zazwyczaj kilkanaście procent krajowych nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska. Przychody NFOŚiGW (w 2017 r. było to niemal 1,5 mld zł) pochodzą głównie z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, opłat zastępczych i kar wynikających z ustaw energetycznych oraz z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. NFOŚiGW pośredniczy też w wydawaniu niektórych pieniędzy z funduszy europejskich. Stwierdziwszy załamanie finansowe, zainteresowałem się opinią NFOŚiGW na ten temat.

NFOŚiGW wydaje się podchodzić do problemu spokojnie i załamanie finansowe widzi w kontekście powolnego wydatkowania środków unijnych. Istotnie, z kwot przewidzianych umowami zawartymi w roku 2017 (8,2 mld zł) wypłacono wtedy mniej niż 1%. Ale powolne przelewanie pieniędzy zagranicznych nie jest zjawiskiem nowym. Musi przecież upłynąć sporo czasu, zanim zakontraktowane projekty ruszą i zaczną pochłaniać nakłady. Zresztą środki unijne nie pojawiły się dopiero po 2015 roku, tylko wcześniej, a umowy zawarte w poprzednich latach są odzwierciedlone w bieżącej statystyce.

Pewne załamanie finansowe – choć nie tak drastyczne jak obecnie – pojawiło się wcześniej, w 2005 r., wkrótce po przystąpieniu przez Polskę do Unii Europejskiej. W znacznej mierze związane było z dostępnością funduszy unijnych. Podmioty gospodarcze, które planują inwestycje proekologiczne z reguły ubiegają się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych. Najczęściej występowało do NFOŚiGW, który zazwyczaj nie dawał pieniędzy za darmo, tylko żądał zwrotu z jakimiś odsetkami. Występowało również do EkoFunduszu, który wprawdzie dawał za darmo, ale prowadził dość drobiazgowo analizy efektywności i poprawności wydatkowania przyznawanych dotacji. Często niechętnie, ale jednak występowało o takie środki. Natomiast obfita dostępność darmowych środków unijnych wpłynęła demotywująco na podmioty gospodarcze. Obserwowano zwlekanie z podejmowaniem inwestycji proekologicznych w nadziei, że – być może – uda się je w przyszłości sfinansować z cudzych pieniędzy w większym stopniu. Efekt dał o sobie znać po 2000 r., ale nie był aż tak silny jak obecnie.

Istnieje też inne teoretyczne wyjaśnienie spadku nakładów inwestycyjnych. Na początku lat 1990. skala zaniedbań była ogromna. W konsekwencji i potrzeby inwestycyjne były bardzo duże. Gospodarka podjęła wyzwanie i przez ponad dwie dekady kierowała na ochronę środowiska znaczny strumień nakładów. Być może po 2015 roku takiej potrzeby już nie ma, ponieważ środowisko przyrodnicze osiągnęło na tyle dobry stan, że nie trzeba w nie dalej inwestować. Stan środowiska rzeczywiście się poprawił, ale jednak nie w takim stopniu, żeby nie wymagał dalszych działań. Pojawiające się aktualnie oszacowania potrzeb inwestycyjnych w samej energetyce (ale nie tylko) sugerują konieczność wydatkowania wielu miliardów złotych rocznie. Tak więc poprawa stanu środowiska nie może tłumaczyć gwałtownego spadku nakładów inwestycyjnych.

Nie pozostaje nic innego jak przyjęcie do wiadomości, że podmioty gospodarcze nie przywiązują już tak dużej wagi do spełniania wymagań ekologicznych jak wcześniej. Nie

wynika to jednak z osiągnięcia zadowalającej przyjazności dla środowiska. Nie wynika to również z pogorszenia się technicznych możliwości monitoringu i inspekcji. Przeciwnie, wyposażenie w sprzęt do wykonywania pomiarów poprawiło się. Zastanawiająca jest tymczasem statystyka kar za przekroczenia wymagań ekologicznych. Ściągalność tych kar nigdy nie była wysoka i nie przekraczała 20%. Ale dominowały legalne odroczenia albo rozłożenia na raty. Tak zwane kary niewyegzekwowane stanowiły niewielki odsetek. Tymczasem w 2016 r. stanowiły już ponad 60% z wymierzonej kwoty 44 mln zł (która była porównywalna z wcześniejszymi). 2017 był ostatnim rokiem, w którym GUS publikował wyczerpujące materiały na ten temat. Publikacja wydana w 2018 r. nie zawiera już tego typu danych. Można się tylko domyślać (na podstawie innych informacji), że poprawa nie nastąpiła.

Zestawienie dostępnych informacji z zatrważającą statystyką inwestycyjnych nakładów na ochronę środowiska ilustruje po prostu naturalną reakcję podmiotów gospodarczych na rozluźnienie wymagań. Ci, od których zależy podejmowanie projektów wiedzą, że za niespełnienie wymagań niewiele im grozi. Czekają na wsparcie budżetowe, które nie może być i nie będzie hojne. A skutki tego czekania właśnie widać w statystyce nakładów inwestycyjnych.