

Finansowanie ochrony środowiska w Polsce

Ochrona środowiska w Polsce powinna być finansowana przede wszystkim przez tych, którzy w to środowisko ingerują. Skala podejmowania tej ochrony zależy od surowości wymagań i konsekwencji w ich egzekwowaniu. Ale korzysta się także z pieniędzy publicznych, oferowanych przez specjalne fundusze. Po 2023 r. dołączyły również środki udostępnione w Krajowym Planie Odbudowy. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nakłady początkowo rosły, ale w latach 2015-2023 odnotowały bardzo niski poziom i w znacznej mierze ograniczają się do pieniędzy oferowanych przez źródła zewnętrzne.

Financing environmental protection in Poland

Environmental protection in Poland should be financed predominantly by those who affect the environment. Its scale depends on the strictness of legal requirements, and enforcement. In addition, environmental protection benefits from public money disbursed by special funds. Since 2023, these activities have also been supported by resources available as part of the National Reconstruction Plan. Over the last 30-40 years environmental expenditures initially increased but then in 2015-2023 declined sharply and became largely confined to what is externally available for polluters.

Po 2015 r. nastąpił zatrważający spadek nakładów na ochronę środowiska w Polsce (*Aura* 2/2020). Spadły one gwałtownie poniżej poziomu z lat 1990-tych. Różnica była tak drastyczna, że podejrzewałem jakąś zmianę klasyfikacji statystycznej. Jednak głębsza analiza wykazała, że żadnej zasadniczej zmiany klasyfikacji nie było. Nakłady spadły katastroficznie na skutek złagodzenia stanowczości, z jaką administracja egzekwowała wymagania. Podmioty gospodarcze zaczęły odkładać zaplanowane już inwestycje ekologiczne, czekając na wsparcie ze strony sektora publicznego.

Także wcześniej – w latach 2004-2005 – nastąpił pewien spadek, choć nie tak spektakularny. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej otworzyła się perspektywa otrzymania wsparcia z nowych źródeł. Polskie fundusze ekologiczne narzekały, że inwestorzy wycofywali się z już podpisanych umów. Przedsiębiorstwa liczyły bowiem, że pieniądze zostaną przyznane bez konieczności sprostania wymaganiom, które owe polskie fundusze egzekwują. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW) zazwyczaj żądał zwrotu pożyczek, a EkoFundusz (instytucja administrująca polską "ekokonwersją" – *Aura* 12/2010) choć stawiał dość trudne warunki, to jednak udzielał bezzwrotnych dotacji. Natomiast środki europejskie nie podlegały zwrotowi i uchodziły za łatwiej dostępne. W latach 2004-2005 krajowe nakłady nieco spadły, ale szybko powróciły do wcześniejszego trendu.

[Załamanie z 2015 r.](#)

Spadek wywołany po roku 2015 miał inny charakter. Przede wszystkim nakłady spadły więcej niż o połowę nawet w cenach bieżących – z 15,1 mld zł (w 2015 r.) do 6,5 mld zł (w 2016); mierzony w cenach stałych spadek był nawet większy. Potem nakłady trochę urosły, ale nigdy już nie stanowiły równie wysokiego odsetka PKB jak w poprzednich latach. Zostały w niespotykany wcześniej sposób uzależnione od wydatków z funduszy publicznych (głównie NFOSiGW). O ile wcześniej NFOSiGW finansował zazwyczaj tylko kilkanaście procent krajowych nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na ochronę środowiska, o tyle w latach 2016-2023 było to już znacznie więcej niż połowa. Wygląda na to, że polskie podmioty gospodarcze nie podejmują proekologicznych inwestycji, o ile nie otrzymają wsparcia z funduszy publicznych. Trzeba będzie dużej stanowczości, aby ponownie zacząć egzekwować wymagania ochrony środowiska.

Drastyczny spadek nakładów na ochronę środowiska mógł teoretycznie wiązać się ze skutecznym rozwiązaniem kluczowych problemów tej ochrony. Nie miało to jednak miejsca choćby z powodu niezrealizowanej jeszcze transformacji energetycznej, której koszty w znacznej mierze będą dotyczyły ochrony środowiska.

Czy ochrona środowiska w Polsce jest już wystarczająca?

Warto przejrzeć nierozwiązane jeszcze problemy ochrony środowiska w Polsce. Narzeka się, że od wielu lat nie zwiększono liczby parków narodowych. Jest ich 23, z czego 10 wpisanych na listę Światowych Rezerwatów Biosfery. Ale ten aspekt nie jest bardzo ważny z punktu widzenia finansowania. Oczywiście funkcjonowanie parków narodowych i wielu innych dziedzin ochrony przyrody wymaga ponoszenia nakładów; ich skala jest jednak stosunkowo niska. Teoretycznie to budżet państwa powinien je finansować. W praktyce parkom te pieniądze nie wystarczają, więc wspomagają się biletami wstępu, realizacją projektów finansowanych przez instytucje niebudżetowe, względnie sprzedając posiadane zasoby, np. drewno, co budzi poważne wątpliwości. Niemniej niedostatki ochrony przyrody nie muszą wynikać ze spadku krajowych nakładów na ochronę środowiska.

Podobnie jak brak postępów w zalesianiu. Od wielu lat lasy pokrywają w Polsce 9,5 miliona hektarów i stanowią około 30% powierzchni kraju. Narzeka się, że to za mało; jest to rzeczywiście mniej niż średnio w Unii Europejskiej, choć tyle, ile przeciętnie na świecie. Ale – podobnie jak w przypadku ochrony przyrody – finansowanie nie stanowi kluczowego problemu. Może ono stanowić problem w przypadku gruntów zdewastowanych (zdegradowanych ekologicznie), których jest jednak stosunkowo niewiele – nieco ponad 60 tys. hektarów.

Według wielu ekspertów, najpoważniejszą nierozwiązaną kwestią ochrony środowiska w Polsce są odpady. Ich masa nieco spadła ze 131 milionów ton w 2015 r. do 115 milionów ton w 2022 r., ale nadal pozostaje wysoka, a tendencja spadkowa nie jest wcale stabilna. Zresztą nie tylko ich masa, bo przede wszystkim ich skład stanowi problem. Oprócz tego, że zajmują teren, porzucane odpady zatrują wody podziemne, których czystość nie jest zadowalająca. Wody podziemne najniższej jakości (tzw. V klasa) stanowią wprawdzie mniej niż 10% skontrolowanych próbek, ale ich statystyki nie wydają się bardzo miarodajne, bo wyniki wyraźnie zależą od liczby punktów

pomiarowych (która potrafi zmieniać się z roku na rok drastycznie – z 300-400 na 1200-1500 i z powrotem).

Załamanie finansowania ochrony środowiska po 2015 r. najsilniej dotknęło właśnie gospodarkę odpadami. W latach 2015-2016 nakłady na ten cel liczone w cenach bieżących spadły z ponad 3 mld zł do 1 mld zł. Po roku 2020 zaczęły rosnąć, ale nawet w 2023 nie odzyskały wcześniejszego poziomu. Liczony w cenach stałych ubytek jest znacznie większy. Tymczasem odpady są tą dziedziną ochrony środowiska, gdzie skala nierozwiązanego problemu szczególnie nie pozwala na tolerowanie spadku nakładów.

Ale wiele innych dziedzin również wymaga wzmożonego wysiłku. Oczyszczanie ścieków poprawia się zbyt wolno. Ilość ścieków wymagających oczyszczania jest dość stabilna (w ciągu ostatniej dekady wynosiła niewiele ponad 2 mld m³ rocznie). Większość z nich jest oczyszczana. Tyle że nadal część podlega wyłącznie oczyszczaniu mechanicznemu, a przez najskuteczniejsze oczyszczalnie chemiczne przepływa zaledwie 4% strumienia ścieków.

Zbyt powolna jest poprawa jakości powietrza. W latach 2015-2022 udało się znacznie ograniczyć emisję dwutlenku siarki (z 639 tys. ton do 320 tys. ton), która i tak była wielokrotnie niższa niż przed rokiem 1989. Natomiast emisja tlenków azotu spadała w tym czasie wolniej (z 725 tys. ton do 529 tys. ton). Najwolniej w tym okresie spadała emisja pyłów (z 515 tys. ton do 473 tys. ton). Główny Urząd Statystyczny parokrotnie zmieniał te oszacowania, co podważa nieco wiarygodność danych.

Jak by jednak nie było, emisje atmosferyczne są nadal wysokie i nie usprawiedliwiają ograniczania nakładów. Ochrona środowiska w Polsce wciąż wymaga wysiłku inwestycyjnego. Nakłady liczone w cenach bieżących zaczęły nieco rosnąć w ostatnich latach i przekroczyły poziom z 2015 r. Biorąc jednak pod uwagę osiągnięty w tym okresie wzrost gospodarczy, stanowią wyraźnie mniejszy odsetek PKB niż dawniej.

Dostępności finansowania zewnętrznego – głównie z NFOSiGW i źródeł europejskich – musi towarzyszyć wysiłek ze strony podmiotów gospodarczych. W okresie odchodzenia od gospodarki centralnie planowanej i budowania gospodarki rynkowej przedsiębiorstwa musiały sprostać licznym wyzwaniom. Mimo to przyjmowały do wiadomości, że państwo wymaga od nich zaangażowania własnych środków w celu dostosowania do obowiązujących wymagań. Po 2015 r. przedsiębiorstwa znacznie powszechniej oczekują, że ochronę środowiska sfinansuje się im z zewnątrz.