

Józef Koziół

## *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej kluczowym ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska*

Niniejsza publikacja jest uzupełnioną wersją wystąpienia autora na konferencji „25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce” w trakcie Międzynarodowych Targów w Poznaniu POLEKO 2014.

1 lipca 2014 roku minęło 25 lat działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Poświęcona temu jubileuszowi konferencja sprzyja ocenie jego dorobku, a także pozwala podjąć próbę sformułowania jego perspektywy. Zasadniczym kryterium oceny roli funduszu w minionym ćwierćwieczu jest bilans dokonań w stanie środowiska w naszym kraju. Liczne publikacje dotyczące osiągnięć Polski w tym okresie przedstawiają bardzo duże, pozytywne zmiany także w tej dziedzinie. Ich prezentacja znajduje się między innymi w niedawno wydanej książce profesora Macieja Nowickiego, której tytuł jest taki sam jak temat niniejszej konferencji<sup>1</sup>. Bogate w fakty na temat udziału NFOŚiGW w tym dorobku jest również prezentowane na konferencji opracowanie przygotowane przez Fundusz<sup>2</sup>.

Publikacje te, podobnie jak szereg innych, zgodnie uznają, iż zasadniczym, materialnym czynnikiem sprawczym tych zmian był Narodowy Fundusz, który stał się najważniejszym ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska w naszym kraju<sup>3</sup>. Trwałymi elementami tego systemu są również wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Bank Ochrony Środowiska S.A.<sup>4</sup> Łączy ich wspólna misja, jaką jest wspieranie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska za pomocą dostępnych im instrumentów finansowych.

Jakie zatem czynniki legły u podłoża powstania Narodowego Funduszu, a także – z jego inicjatywy – innych ogniw systemu finansowania odnowy środowiska zrodziła się w końcu lat osiemdziesiątych XX wieku<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Agencja Wydawnicza ALTER, Warszawa 2014.

<sup>2</sup> K. Walczak (red.), *Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmieniliśmy i zmieniamy Polskę*, Warszawa 2014.

<sup>3</sup> System finansowania ochrony środowiska jest rozumiany jako całościowy kształt norm prawnych regulujących zasady gromadzenia i wykorzystania środków pieniężnych przeznaczonych na ten cel oraz zespół instytucji i organizacji odpowiedzialnych za efektywne ich spożytkowanie.

<sup>4</sup> Do 2010 roku ogniwami tego systemu była jeszcze Fundacja EKOFUNDUSZ oraz powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które jednak nie miały osobowości prawnej.

<sup>5</sup> Podstawę prawną utworzenia NFOŚiGW stanowi ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy prawo wodne. Dz. U. nr 26, poz. 139.

Zasadniczym czynnikiem była degradacja środowiska naturalnego w naszym kraju i bardzo szybko rosnąca społeczna świadomość tego stanu. To tworzyło presję na rozwiązanie nabrzmiałych problemów w tym zakresie. Do interesujących faktów w ujęciu chronologicznym należą:

- **Silny głos** w roku 1981 na rzecz ochrony środowiska naturalnego NSZZ Solidarność. Oceny i postulaty tego społeczno-zawodowego ruchu stanowiły dla ówczesnych władz silny doping do podejmowania tego problemu, a społeczeństwu zwracało uwagę na ważny problem zdrowotny i materialny.
- **Niezwykłe duże znaczenie odegrały wyniki badań stanu środowiska w naszym kraju, które w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych** przedstawiła Polska Akademia Nauk. To wówczas ujawniono, iż blisko 1/3 ludności Polski żyje na terenach, na których permanentnie są przekraczane normy środowiskowe, a część z nich to obszary klęski ekologicznej.
- **Bardzo mocne wrażenie na społeczeństwie i tak zwanych elitach** wywarły liczne, upowszechniane (choć nie bez trudności) przykłady klęski ekologicznej, w tym obraz kikutów uschniętych drzew w lasach Gór Izerskich, obszarze klęski spowodowanej emisją gazów do powietrza przez turoszowsko – niemieckie zagłębienie energetyczno – węglowe.
- **Owoce społecznej presji na zmianę środowiska** było utworzenie w 1983 roku Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a dwa lata później Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. Skoncentrowanie w jednym resorcie problematyki ochrony środowiska, pod kierownictwem profesora Stefana Jarzębskiego, miało niezwykle duże znaczenie dla rozwiązywania nabrzmiałych problemów w tym obszarze.
- **W 1989 roku została utworzona Państwowa Rada Ochrony Środowiska** o pluralistycznym składzie, z udziałem przedstawicieli Episkopatu, której opinii były bardzo ważne dla zarządzających ochroną środowiska.
- **Stan środowiska w naszym kraju oraz podejmowane działania, a jeszcze bardziej ich niedostatek**, wywoływały w latach osiemdziesiątych XX wieku krytyczne zainteresowanie także opinii międzynarodowej. Wyrazem tego były między innymi wizyty w Polsce, w połowie lat osiemdziesiątych nagłościana w Europie, szwedzkiej minister środowiska Brygidy Dool, a na początku 1989 roku rewizyta w Szwecji polskiego ministra środowiska (z udziałem prezesa Polskiego Klubu Ekologicznego). To wówczas rozpoczęto rozmowy z rządem szwedzkim na temat ekokonwersji, zakończone sukcesem podczas kadencji ministra profesora M. Nowickiego. Zaledwie dotykając międzynarodowych, ekologicznych kontaktów Polski w tym okresie, okresie otwarcia, nie sposób pominąć naszego udziału w światowej konferencji w Londynie w marcu 1989 roku przedstawicieli wszystkich państw – członków ONZ, pod przewodnictwem premier W. Brytanii pani M. Thatcher, w sprawie ochrony warstwy ozonowej. To w jej wyniku decyzją rządu, zapowiedzianą na tej konferencji przez ówczesnego ministra środowiska naturalnego (był nim autor niniejszej publikacji), Polska podpisała Protokół Montrealski, eliminując z przemysłu technologie freonowe, niszczące warstwę ozonową.
- **W omawianym okresie zaczęły się szybko rozwijać pozarządowe organizacje proekologiczne.** Odegrały one (na przykład Polski Klub Ekologiczny na czele z prof. Juchnowiczem) bardzo dużą rolę w kształtowaniu opinii publicznej oraz presji na rozwiązanie nabrzmiałych problemów środowiska. Tworzyły też pozytywną atmosferę poza

granicami naszego kraju, na przykład na rzecz ekokonwersji. Nie sposób też pominąć faktu, iż to właśnie w 1989 roku zrodziła się koncepcja Międzynarodowych Targów Ochrony Środowiska POLEKO, których znaczenia dla omawianej problematyki trudno przecenić.

- **Bardzo ważnym, trudnym do przecenienia dla omawianej problematyki były obrady Okrągłego Stołu.** To w dużym stopniu także dzięki powstałym strukturom administracyjnym oraz społecznym, uczestnicy debaty ekologicznej Podstolika Ekologicznego Okrągłego Stołu osiągnęli nie tylko zgodność poglądów, ale także wzbogacili konstruktywne rozwiązania w sferze ochrony środowiska w naszym kraju.

**Wymienione fakty, a przywołano tylko niektóre, tworzyły społeczno polityczną presję i jednocześnie zaangażowanie ludzi, organizacji i władz w problematykę ochrony środowiska w naszym kraju, a zarazem sprzyjały poszukiwaniu optymalnych rozwiązań, a co ważniejsze – ich wdrażaniu. Zasadniczym jednak warunkiem ich implementacji były środki finansowe, a tych w owym czasie nie było ani w systemie finansów publicznych, ani też w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych. Iluzją byłoby oczekiwanie na zmianę tej sytuacji w kraju zmagającym się ze stagflacją (hiperinflacją połączoną ze stagnacją) oraz regułami scentralizowanej gospodarki.**

W tym czasie nakłady na te cele finansowane były głównie ze zmniejszających się środków budżetowych. Uzupełniającym źródłem finansowania były: fundusz ochrony środowiska i fundusz gospodarki wodnej, tworzone z wpływów z tytułu kar za przekraczanie norm środowiskowych oraz opłat za korzystanie ze środowiska. Charakterystycznymi cechami tego systemu były, zwłaszcza, szczupłość pozyskiwanych środków oraz brak osobowości prawnej, a w konsekwencji subiektywny sposób ich wykorzystania, co przekreślało możliwość realizacji niezbędnych nakładów.

W tych warunkach dojrzewała koncepcja powołania jednego funduszu, który:

- stanowiłby główne, niekomercyjne, ale też nieobciążające budżetu państwa, źródło finansowania nakładów na ochronę środowiska i gospodarkę wodną;
- posiadałby osobowość prawną, a więc prawo do samodzielnej decyzji opartej na ekologicznych i ekonomicznych kryteriach efektywności;
- podlegałby kontroli NIK, a jego kierownictwo w postaci zarządu, byłoby nadzorowane przez radę, powoływaną przez ministra środowiska.

Ta propozycja została, jak już wspomniano, w pełni poparta przez uczestników Okrągłego Stołu, a nawet wzbogacona o koncepcję społecznej struktury rady nadzorczej Funduszu. Fakt ten sprzyjał szybkiej ścieżce legislacyjnej, której finałem było przyjęcie przez Sejm 27 kwietnia 1989 roku ustawy powołującej NFOŚ i GW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej; te ostatnie uzyskały osobowość prawną nieco później. Pracom nad powołaniem Narodowego Funduszu towarzyszył animusz i zaangażowanie wielu osób. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozpoczął działalność 1 lipca 1989 roku. Powołana została jego rada nadzorcza, składająca się z przedstawicieli NZS Solidarność i OPZZ oraz ekspertów ministerstw: środowiska i finansów. Jako pierwszy kandydaturę do rady zgłosił ówczesny przewodniczący Solidarności Lech Wałęsa. Poparcie Okrągłego Stołu było ważne także w okresie intensywnych reform wicepremiera L. Bałcerowicza, który likwidując 27 pozabudżetowych funduszy celowych pozostawił NF, wzbogacając go systemem indeksowania kar i opłat.

Wielki dorobek 25-lecia Narodowego Funduszu przedstawiono w wymienionym na wstępie wydawnictwie. W ujęciu syntetycznym charakteryzuje go ponad 33 mld zł środków wypłaconych na realizację projektów ekologicznych, o wartości ponad 130 mld zł. Biorąc pod uwagę podobną sumę środków wydatkowanych przez WFOŚ i GW wielkości te należałoby podwoić. Skalę tego źródła finansowania obrazuje porównanie wielkości z roczną wartością nakładów inwestycyjnych w ochronie środowiska i gospodarce wodnej w roku 2012, która wyniosła około 13 mld zł.

**To w bardzo dużym stopniu dzięki Narodowemu Funduszowi (bezpośredniej i pośredniej jego roli) zrealizowano nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, których roczna wielkość w końcu XX wieku osiągnęła blisko 2% PKB Polski. Umożliwiły one w latach 1990 – 2012 zmniejszenie w naszym kraju między innymi: emisja dwutlenku siarki o 72%, tlenków azotu o 34%, dwutlenku węgla o 30%, a aż o 92% zmniejszenie ilości ścieków odprowadzanych w stanie nieoczyszczonym.**

Narodowy Fundusz został powszechnie uznany za lidera polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. To on był i jest punktem odniesienia dla WFOŚ i GW, założycielem i nadal strategicznym akcjonariuszem giełdowego BOŚ S.A., o całkowicie narodowym kapitale. Wspólna misja tych instytucji, aktywna współpraca, a także do niedawna działającego EKOFUNDUSZU, stały się podstawą traktowania przez wiele krajów polskich rozwiązań w tym zakresie do wzorcowe. Stąd zainteresowanie nimi w swoim czasie Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska, a także chińskich „ekologów”.

**Spośród licznych dokonań Jubilata warto także zwrócić uwagę – chociaż też sygnalnie – na jego dużą rolę w:**

- wygenerowaniu nowych, ekonomicznych instrumentów finansowania nakładów w tym obszarze gospodarki oraz pozyskiwania nowych źródeł środków pieniężnych na te cele (od 10 lat także z budżetu UE); Fundusz stanowi także przedmiot badań naukowych, o czym świadczy niedawno obroniona w SGH praca doktorska *Efektywność funkcjonowania NFOŚiGW*;
- rozwijaniu edukacji ekologicznej w społeczeństwie w formie finansowania nakładów na te cele, systematycznie organizowanych odbywanych konferencjach na tematy szeroko rozumianej ochrony środowiska naturalnego oraz publikowaniu własnych wydawnictw z zakresu tej tematyki;
- promowaniu kadr państwowych, czego przykładem są chociażby wcześniej pracujący w kierownictwie Narodowego Funduszu byli ministrowie ochrony środowiska: B. Kamiński i J. Swatoń, aktualni wiceministrowie – J. Ostapiuk oraz gospodarki J.W. Pietrewicz, a także w pewnym stopniu obecny wicepremier J. Piechociński (były prezes WFOŚiGW w Warszawie).

**I wreszcie warto podjąć próbę, przynajmniej syntetycznej, odpowiedzi na pytanie – jaka jest perspektywa NFOŚiGW?** Odpowiedź wydaje się prosta:

- tak długo jak długo zasadnicze cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej w naszym kraju nie zostały w pełni osiągnięte, tak długo Narodowy Fundusz ma rację bytu; cele, ich wartość oraz a ich charakter i wielkość tych nakładów określa Traktat Akcesyjny;
- próby podważania celowości istnienia Narodowego Funduszu, a także wojewódzkich funduszy są skazane na niepowodzenie; ostatnią z nich pokonał w końcu 2005 roku ówczesny minister środowiska;

- bardzo ważnym argumentem za dalszym rozwojem Narodowego Funduszu jest, oprócz oczywiście ewolucji jego strategii i form pracy, fakt, że nigdy w dotychczasowej jego działalności nie sprzeniewierzył się nie tylko normom prawnym, ale także etycznym.

*dr Józef Koziół prof. nzw.  
prof. Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej w Warszawie  
październik 2014 roku*