

Michał Ptak

OPLATY, KARY I PODATKI SŁUŻĄCE OCHRONIE ŚRODOWISKA W POLSCE NA TLE DOŚWIADCZEŃ INNYCH KRAJÓW EUROPEJSKICH

1. Wstęp

W grupie instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w polskiej polityce ochrony środowiska pierwszoplanową rolę odgrywają opłaty powiązane z systemem funduszy celowych. Opłaty te spełniają dwie zasadnicze funkcje: bodźcową, polegającą na motywowaniu podmiotów gospodarujących do racjonalnego wykorzystywania zasobów i walorów środowiska, oraz redystrybucyjną (funduszwą), wyrażającą się w gromadzeniu za pomocą tych opłat środków finansowych przeznaczanych na przedsięwzięcia ochronne. Oprócz „zwykłych” opłat występują opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne, naliczane w przypadku niewypełnienia określonych wymagań ochrony środowiska.

Pewne rozwiązania skierowane na ochronę środowiska zawarte są także w przepisach prawa podatkowego. Rozwiązania te mają najczęściej charakter ulg i zwolnień podatkowych, skłaniających podatników do podejmowania określonych działań czy wyboru określonych produktów. Można także przyjąć, że niektóre „klasyczne” podatki realizują w pewnym zakresie funkcję stymulacyjną, np. akcyza na paliwa silnikowe może skłaniać do korzystania z samochodów o niskim zużyciu paliwa. Generalnie jednak rola obecnego systemu podatkowego w osiąganiu celów polityki ochrony środowiska jest niewielka.

Rozwiązania funkcjonujące w polskiej polityce ochrony środowiska odbiegają od tych funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej i Północnej. Kraje te na większą skalę wykorzystują podatki ekologiczne wpływające do budżetu państwa lub budżetów lokalnych. Co prawda spotyka się tam pewne przykłady wiązania dochodów z podatków czy opłat ekologicznych z wydatkami w dziedzinie ochrony środowiska, nie polega to jednak na tworzeniu funduszy celowych jako wyodrębnionych instytucji, finansujących szeroko rozumianą ochronę środowiska [17, s. 31].

Celem opracowania jest charakterystyka polskich instrumentów prawno-finansowych służących ochronie środowiska w kontekście dotychczasowych doświad-

czeń międzynarodowych. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię przekazywania środków uzyskiwanych z tytułu opłat i kar ekologicznych na fundusze celowe. Wskazano także pożądane kierunki zmian systemu instrumentów ochrony środowiska w Polsce.

2. Ogólna charakterystyka instrumentów ochrony środowiska w Polsce

W polskim systemie instrumentów ekonomicznych istnieją opłaty i kary z tytułu użytkowania rozmaitych zasobów naturalnych. Opłaty i kary dotyczą ochrony powietrza, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, przyrody, górnictwa i rolnictwa (tab. 1). Niektóre z tych instrumentów mają długoletnią tradycję, sięgającą lat 70. XX w.

W porównaniu z innymi krajami europejskimi zakres stosowania instrumentów ekonomicznych w Polsce jest dość duży. Zakres ten zwiększył się istotnie w ciągu

Tabela 1. Wybrane opłaty, kary i podatki służące ochronie środowiska w Polsce

Rodzaj opłaty, kary lub podatku	Oddziaływanie bodźcowe ^{a)}
1	2
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	
Opłaty i kary za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza	Podejmowanie przedsięwzięć ograniczających emisję określonych substancji
Opłaty i kary za wprowadzanie do obrotu tzw. substancji kontrolowanych	Ograniczanie ilości substancji zubożających warstwę ozonową wprowadzanych na rynek
Akcyza na paliwa silnikowe i oleje opałowe	Korzystanie z samochodów o niskim zużyciu paliwa
Gospodarka odpadami	
Opłaty i kary dotyczące składowania i składowisk odpadów	Zmniejszanie ilości odpadów podlegających składowaniu
Opłaty produktowe (za opakowania, akumulatory nikłowo-kadmowe, nikłowo-żelazowe i in., ogniwa i baterie galwaniczne, oleje smarowe, lampy wyładowcze, opony)	Odzysk i recykling odpadów opakowaniowych i użytkowych
Opłata depozytowa (za akumulatory kwasowo-ołowiowe)	Zwracanie zużytych akumulatorów (ma to zapobiegać niepożądanym zachowaniom posiadaczy zużytych akumulatorów, np. wyrzucaniu akumulatorów w nieodpowiednie miejsca)
Opłaty dotyczące pojazdów wycofanych z eksploatacji	Zapewnienie sieci zbierania wyeksploatowanych pojazdów
Opłaty usługowe za odbieranie odpadów komunalnych	Obowiązek udokumentowania wykonania obowiązku ma przeciwdziałać praktyce wywożenia odpadów na „dzikie” wysypiska
Opłaty i kary dotyczące zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego	Odzysk i recykling zużytego sprzętu

1	2
Gospodarka wodna i ściekowa	
Oплата za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	Oczyszczanie ścieków u źródeł ich powstawania; stosowanie technologii produkcji ograniczających ilość odprowadzanych zanieczyszczeń
Oplaty i kary za pobór wody	Oszczędne i racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi; zapobieganie traktowaniu wody jako dobra wolnego; odpowiednia lokalizacja inwestycji wodochłonnych
Oplaty pobierane na podstawie ustawy Prawo wodne	Stanowią swego rodzaju cenę za korzystanie z dróg i urządzeń wodnych
Oplaty usługowe za zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie ścieków	Ograniczanie ilości pobieranej wody lub odprowadzanych ścieków
Inne	
Oplaty i kary za usuwanie drzew i krzewów	Zniechęcanie do pochopnego usuwania drzew i krzewów; ochrona drzew rzadkich
Oplaty i należności za wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji i inne opłaty w ustawie	Zapobieganie nadmiernemu zajmowaniu gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne; ochrona gruntów wysokiej klasy
Oплата eksploatacyjna i inne opłaty związane z eksploatacją kopalń	Ograniczenie ilości wydobywanych kopalń
Oplaty pobierane w parkach narodowych	Stanowią swego rodzaju cenę za wstęp do parku; ze względu na dość niewielką wysokość nie mają charakteru „zaporowego”
Kary za przekroczenie poziomu hałasu określonego w odpowiedniej decyzji lub pozwoleniu	Modernizacja i instalacja zabezpieczeń akustycznych

^{a)} Dotyczy oddziaływania wybranych opłat lub podatków (z wyjątkiem kar za przekraczanie poziomu hałasu).

Źródło: opracowanie własne.

ostatnich kilku lat, kiedy to opłatami produktowymi i depozytowymi objęto produkty stwarzające problemy w sferze gospodarki odpadami, takie jak: opakowania, akumulatory, oleje smarowe czy opony. Wprowadzenie opłat produktowych, dość powszechnie wykorzystywanych w krajach Europy Zachodniej, było postulowane od wielu lat. Dodatkowe opłaty i kary związane z uciążliwością ekologiczną produktów przewidziane są obecnie także w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji [24] oraz w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym [25]. Ustawy te przenoszą do polskiego prawa przepisy dyrektyw Wspólnoty Europejskiej.

W polskiej polityce ochrony środowiska funkcjonują pewne instrumenty charakterystyczne głównie dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Chodzi tu m.in. o opłaty emisyjne nakładane na wiele różnych substancji wprowadzanych do powietrza, opłaty za pobór wody uzależnione od ilości, jakości i rodzaju pobieranej wody [15, s. 43-44, 59, 62] czy też opłaty związane z zajmowaniem gruntów rolnych i leś-

nych na cele inwestycyjne [12, s. 71-73]. Innym, także charakterystycznym rozwiązaniem dla krajów tego regionu jest stosowanie opłat podwyższonych bądź kar pieniężnych w przypadku przekroczenia określonych przepisów. Polskie prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość odraczania, zmniejszania bądź umarzania takich opłat i kar.

Poszczególne opłaty przedstawione w tab. 1 w różnym stopniu pełnią funkcję bodźcową i funduszową. Przeprowadzone kilka lat temu badania potwierdzają jednak, że wiele z wykorzystywanych w Polsce instrumentów ochrony środowiska w dość istotny sposób spełnia pierwszą z tych funkcji, wymuszając na podmiotach działania zmierzające do ochrony środowiska. Badania te wskazują jednocześnie na słabszą realizację funkcji dochodowej przez przeważającą część opłat i kar [8, s. 117-137].

3. Opłaty ekologiczne jako źródło tworzenia funduszy celowych

Większość opłat i administracyjnych kar pieniężnych wymienionych w tab. 1 zasila fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej różnych szczebli. Jedynie opłaty i należności związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych i leśnych stanowią dochody (odpowiednio) Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz Funduszu Leśnego¹. Rola tych dwóch ostatnich funduszy w finansowaniu działań ściśle związanych z ochroną środowiska jest jednak dość ograniczona.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (czyli Narodowy Fundusz, fundusze wojewódzkie, powiatowe i gminne), stanowią jeden z najważniejszych elementów polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Na przychody tych funduszy składają się nie tylko opłaty i kary, ale także dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, a w przypadku Narodowego Funduszu i funduszy wojewódzkich – także przychody z emisji obligacji czy środki uzyskane z tytułu pożyczek. Wpływy uzyskiwane z tytułu pożyczek i ich oprocentowania są w ostatnich latach na tyle znaczące, że Narodowy Fundusz i fundusze wojewódzkie postrzega się jako instytucje o charakterze rewolwingowym [10, s. 179]. Co istotne, fundusze ochrony środowiska nie korzystają z dotacji budżetowych.

Środki funduszy przyznawane są, w zależności od typu funduszu i rodzaju finansowanych zadań, w formie nisko oprocentowanych pożyczek, dopłat do kredytów, a także dotacji. Poziom wsparcia finansowego z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkich szczebli oscyluje wokół 3,7 mld zł (jedynie w 2003 r. był on wyższy od 4 mld zł). Oznacza to, że pomoc finansowa funduszy przekracza około dwukrotnie wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska [7, s. 118]. Głównym beneficjentem pomocy są obecnie jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Można mieć wątpliwości, czy Fundusz Leśny jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, gdyż ustawa go powołująca nie nazywa go funduszem celowym ani nie odsyła do ustawy o finansach publicznych.

Podobne fundusze o uniwersalnym charakterze, udzielające finansowego wsparcia dla przedsięwzięć z zakresu szeroko rozumianej ochrony środowiska, utworzone zostały także w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Fundusze te wyposażono w środki pochodzące z instrumentów ochrony środowiska (zwykle opłat emisyjnych), co miało zapewnić względnie stałe źródło dochodów na finansowe wspieranie różnych inwestycji ochronnych [22, s. 38]. W dokumentach OECD, zawierających zalecenia dotyczące funkcjonowania ekologicznych funduszy celowych, podkreślano jednak, że opieranie się na funduszach ekologicznych udzielających wsparcia finansowego powinno być rozwiązaniem przejściowym [23, s. 9]. Przewidywano, że znaczenie celowych funduszy ekologicznych będzie słabło wraz z sukcesywnym przechodzeniem do gospodarki rynkowej i pełniejszą implementacją zasady „zanieczyszczający płaci”. Pełnej realizacji tej zasady powinny służyć m.in. instrumenty polityki ochrony środowiska dostarczające emitentom odpowiednio silnych bodźców do ograniczania presji na środowisko.

Należy pamiętać, że gospodarka funduszwowa jako taka i charakterystyczne dla niej wiązanie określonych dochodów z wydatkami [14, s. 115] (ang. *earmarking, hypothecation*) mają zarówno dodatnie, jak i ujemne strony. Wskazuje się np., że wyodrębnieniu części środków finansowych w postaci funduszu celowego, uzasadnianemu często potrzebą uniezależnienia określonej dziedziny przed koniecznością konkurencji o ograniczone zazwyczaj środki budżetowe, może towarzyszyć usztywnienie gospodarowania środkami publicznymi w całym sektorze finansów publicznych. Tworzenie funduszy celowych może także prowadzić do marnotrawstwa i nieracjonalnego wydatkowania zasobów pieniężnych. Dlatego też niektórzy autorzy jednoznacznie sprzeciwiają się wiązaniu wpływów z podatków ekologicznych z wyodrębnionymi zadaniami, argumentując, że powinny one, wraz z innymi podatkami, stanowić źródło pokrycia ogółu wydatków². W praktyce spotyka się jednak częste przypadki specjalnego przeznaczania wpływów z opłat czy podatków ekologicznych, także w krajach Europy Zachodniej i Północnej³. W przypadku działających w Polsce funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej następuje wiązanie dochodów z określonymi wydatkami nawet w obrębie poszczególnych funduszy. Przykładem są wpływy z opłat produktowych za takie produkty, jak akumulatory, opony, oleje smarowe, które to wpływy Narodowy Fundusz powinien wyodrębniać i przeznaczać na cele związane ze zbieraniem i edukacją ekologiczną dotyczącą danej grupy produktów. Takie „poszufladkowanie” środków wewnątrz funduszy (określane czasami w literaturze jako „wewnętrzny *earmarking*”) może budzić szczególne obawy o efektywność gospodarowania zasobami pieniężnymi [11, s. 216].

² W. Oates, *Pollution Charge as a Source of Public Revenues*, [w:] H. Giersch (red.), *Economic Progress and Environmental Concerns*, Springer-Verlag, Berlin 1993, cyt. za [26, s. 180].

³ Jednym z niewielu krajów, w którym nie ma celowych opłat i podatków ekologicznych, jest Norwegia.

W niektórych krajach Europy Wschodniej rezygnuje się z funduszy celowych w ochronie środowiska bądź też zmienia się ich pozabudżetowy charakter. Można tu podać przykład Rosji, gdzie w 2000 r. zlikwidowano fundusz federalny oraz niektóre fundusze regionalne [6, s. 39]. W Estonii wpływy z opłat ekologicznych (zasilające wcześniej pozabudżetowy fundusz celowy) są od 1999 r. przekazywane do budżetu państwa z przeznaczeniem na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska [22, s. 32]. Środkami tymi administruje fundacja Centrum Inwestycji Ekologicznych, będąca instytucją pośredniczącą w procesie wdrażania Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [2, stan z dnia 19.07.2006]. Na Łotwie z kolei Fundusz Ochrony Środowiska otrzymuje każdego roku dotację z budżetu państwa. Wysokość tej dotacji nie może być mniejsza od budżetu funduszu w poprzednim roku. Na szczeblu lokalnym funkcjonują jednak na Łotwie pewne formy funduszy celowych, których dochody stanowią wpływy (lub część wpływów) z opłat za spalanie odpadów, opłat emisyjnych, opłat za wydobycie kopalin i innych.

W ostatnich latach pojawiały się w Polsce plany likwidacji lub zniesienia funduszy ochrony środowiska i włączenia ich dochodów do odpowiednich budżetów. Projekty te poddano krytyce, argumentując to m.in. tym, że przekazanie środków funduszy do budżetów oznaczać będzie spadek nakładów na inwestycje w ochronie środowiska. Większość ekspertów opowiada się za pozostawieniem istniejącego systemu funduszy, dostrzegając w ich funkcjonowaniu wiele korzyści [10, s. 186]. Ważnym argumentem przemawiającym za utrzymaniem funduszy jest konieczność sprostanienia wymaganiom środowiskowym Unii Europejskiej [1, s. 181].

4. Potencjalne kierunki modyfikacji opłat i podatków ekologicznych w Polsce

W różnych opracowaniach na temat instrumentów ochrony środowiska w Polsce wiele uwagi poświęca się opłatom za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Opłatami tymi objęta jest emisja 63 różnych substancji, wśród których znajdują się m.in. dwutlenek siarki, dwutlenek węgla oraz tlenki azotu. Opłaty emisyjne stosowane są także w przypadku braku możliwości ustalenia rodzaju i ilości substancji wprowadzanych do powietrza. Dotyczy to m.in. spalania paliw w silnikach spalinowych.

Stawki stosowanych w Polsce opłat emisyjnych za niektóre substancje (np. dwutlenek siarki) uważane są za dość wysokie z punktu widzenia możliwości finansowych polskich przedsiębiorstw. Jak wynika z tab. 2, opłaty te są jednak wielokrotnie niższe od opłat i podatków wykorzystywanych w polityce ochrony powietrza i zapobiegania zmianom klimatu w krajach skandynawskich.

Od dłuższego czasu wskazuje się na potrzebę ograniczenia liczby substancji objętych opłatami emisyjnymi. Uprościłoby to naliczanie i pobór opłat, a jednocześnie

Tabela 2. Opłaty i podatki (emisyjne lub produktowe) dotyczące emisji określonych gazów w wybranych krajach w 2005 r.⁴

Kraj	Dwutlenek węgla	Dwutlenek siarki	Tlenki azotu
	w euro za tonę		
Dania	12	1333	–
Estonia	0,7	8,8	20,2
Finlandia	18	–	–
Litwa	–	90	170
Łotwa	0,14	43	43
Norwegia	22-25 ^{a)}	8,9 ^{b)}	–
Polska ^{c)}	0,05	101,9	101,9
Szwecja	88	3300	4400

a) Stawki zróżnicowane w zależności od rodzaju produktu energetycznego; b) Stawka podatku produktowego za 1000 litrów oleju mineralnego; c) Przyjęto średni roczny kurs (1 euro = 4,0254 zł).

Źródło: [21, s. 46; 20].

nie przyczyniłoby się do ograniczenia potencjalnie wysokich kosztów administracyjnych związanych z ich funkcjonowaniem [18, s. 58]. Przedmiotem zmodyfikowanych opłat emisyjnych miałyby być jedynie substancje charakteryzujące się dużą możliwością monitorowania, będące przy tym źródłem istotnych dochodów [19, s. 62]. Warto przypomnieć, że postulowane były także dalej idące zmiany w systemie instrumentów ochrony powietrza atmosferycznego. Polegały one m.in. na zastąpieniu opłaty emisyjnej za dwutlenek siarki opłatą produktową naliczaną w zależności od zawartości siarki w paliwach i na wprowadzeniu narzutu ekologicznego od paliw [zob. 3 i 18] czy podatku węglowego (czyli podatku naliczanego od zawartości pierwiastka węgla w paliwie bądź też od emisji dwutlenku węgla).

Dane przedstawione w tab. 2 wskazują na bardzo niską stawkę opłaty za emisję dwutlenku węgla. Należy jednak pamiętać, że wysokie stawki podatków od emisji CO₂ (czy też od pierwiastka węgla zawartego w paliwach) spotyka się jedynie w niektórych krajach zachodniej i północnej Europy. Podatkowi towarzyszą z reguły liczne ulgi i zwolnienia podatkowe motywowane najczęściej względami społecznymi lub potrzebą ochrony konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw. Obecnie pewną przeszkodą w szerszym stosowaniu podatków węglowych w krajach Unii może być wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂, którego ramy tworzy dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE. Można bowiem spodziewać się, że instalacje objęte systemem handlu emisjami będą wyłączone z opłat (podatków) węglowych lub energetycznych [21, s. 238].

⁴ Zamieszczone w tabeli informacje należy traktować orientacyjnie ze względu na występowanie różnego rodzaju ulg i zwolnień zmniejszających nominalną stawkę podatkową.

Liczne zastrzeżenia wysuwane są w stosunku do istniejącego obecnie w Polsce systemu opłat produktowych dotyczących opakowań i produktów uciążliwych dla środowiska w fazie produkcyjnej czy pokonsumpcyjnej. Opłaty te nie mają charakteru typowych opłat produktowych – są one raczej pewną sankcją za niewykonanie określonego poziomu odzysku lub recyklingu. Taka konstrukcja uniemożliwia objęcie opłatami dóbr uciążliwych dla środowiska, w przypadku których odzysk i recykling są niemożliwe ze względów technicznych [9, s. 131]. Dobrym rozwiązaniem może być zatem przekształcenie tych opłat w klasyczne opłaty produktowe oraz rozszerzenie katalogu objętych nimi produktów. Systemem opłat produktowych mogłyby zostać objęte np. pestycydy, nawozy, a także torby na zakupy i naczynia stołowe wykonane z tworzyw sztucznych [13, s. 177]. Inny kierunek zmian mógłby polegać na rezygnacji ze stosowania dotychczasowych opłat produktowych dla niektórych produktów i zastąpienie tych opłat systemem depozytowym. Mogłoby to dotyczyć takich produktów, jak akumulatory czy opony.

Pewien wpływ na system opłat i podatków ekologicznych stosowanych w Polsce i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej mają obecnie przepisy prawa Wspólnoty. Należy tu wymienić przede wszystkim obowiązek dostosowania krajowych stawek akcyzy na nośniki energii do stawek minimalnych określonych w tzw. dyrektywie energetycznej [5]. W przypadku Polski oznaczać to będzie nie tylko konieczność podwyższenia akcyzy na benzynę i olej napędowy, ale także wprowadzenie nowych podatków od węgla, koksu i gazu ziemnego. Na sposób określania wysokości opłat ekologicznych w państwach Unii pewien wpływ mają także przepisy ramowej dyrektywy wodnej [4]. Dyrektywa ta zobowiązuje bowiem poszczególne kraje do uwzględnienia w opłatach za wodę pełnych kosztów, a więc nie tylko kosztów usług, ale także kosztów ekologicznych i kosztów zasobowych [15, s. 46].

Można oczekiwać, że dziedziną, w której w najbliższych latach nastąpi największy rozwój instrumentów ekonomicznych w krajach Unii Europejskiej, będzie transport [21, s. 20-21]. Zmiany w opodatkowaniu pojazdów mogą polegać na różnicowaniu stawek podatków transportowych w zależności od zużycia paliwa czy emisji dwutlenku węgla. Takie rozwiązania są już stosowane w Danii czy Wielkiej Brytanii. W tym kierunku zmierza także projekt dyrektywy Rady UE w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi [27]. Projekt ten zakłada uzależnienie podatków transportowych od emisji dwutlenku węgla oraz stopniowe wycofywanie podatków rejestracyjnych na rzecz szerszego wykorzystywania przez państwa członkowskie rocznych podatków drogowych. Dodatkowym kierunkiem rozszerzania zakresu przedmiotowego instrumentów sprzyjających realizacji polityki ochrony środowiska jest wprowadzanie opłat za przejazd (tzw. eurowiniet) dla samochodów ciężarowych. Wiele zainteresowania w krajach i miastach europejskich wzbudzają obecnie opłaty za korzystanie z dróg w miastach przyczyniające się do zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego.

5. Podsumowanie

Opłatami i karami ekologicznymi objęto w Polsce wiele rodzajów zanieczyszczeń oraz różnych form ingerencji w środowisko. Instrumenty te powinny być jednak w dalszym ciągu doskonalone. Kierunki zmian mogą być w pewnych przypadkach wyznaczane przez doświadczenia innych krajów oraz przepisy dyrektyw Unii Europejskiej.

Pełna ocena skuteczności oraz efektywności opłat i kar stosowanych w Polsce wymaga uwzględnienia znaczenia funduszy ekologicznych w procesie finansowania przedsięwzięć ekologicznych. Uważa się, że ten dość rozbudowany system gromadzenia i wydatkowania środków na ochronę środowiska funkcjonuje sprawnie i powinien być (po pewnych usprawnieniach) pozostawiony. Możliwe jest jednak, że w dalszej perspektywie nastąpi stopniowa likwidacja systemu funduszy celowych, a dochody tych funduszy zostaną włączone do odpowiednich budżetów. Część opłat ekologicznych może wtedy utracić swój dotychczasowy celowy charakter. Rola tych opłat w finansowaniu ochrony środowiska będzie miała wtedy jedynie charakter pośredni.

Literatura

- [1] Borys T., *Teraźniejszość i przyszłość wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – próba syntezy*, [w:] T. Borys (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej*, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- [2] Centrum Inwestycji Ekologicznych, witryna internetowa, <http://www.kik.ee>.
- [3] Czaja S., Fiedor B., *Podatek ekologiczny od paliw. Wybrane konsekwencje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” 1995 nr 2.
- [4] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.
- [5] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.
- [6] *Environmental Management in Russia: Status, Directions and Policy Needs*, The World Bank, Washington 2004.
- [7] Famielec J. (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z Unią Europejską*, AE, Kraków 2005.
- [8] Fiedor B. (kierownik projektu), *Koncepcja modyfikacji systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska*, AE, Wrocław 2003.
- [9] Fiedor B. (kierownik projektu), *Założenia do opracowania aktów prawnych zgodnie z przyjętą przez rząd koncepcją modyfikacji instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska w Polsce wraz z oceną skutków proponowanych regulacji*, AE, Wrocław 2004.
- [10] Górka K., *Tendencje zmian w stosowaniu funduszy ekologicznych w Polsce*, [w:] F. Piontek, W. Piontek (red.), *Rola i znaczenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po integracji*

- Polski z Unią Europejską*, Zeszyty Naukowe nr 37, Polska Akademia Nauk, Warszawa–Bielsko-Biała–Katowice 2004.
- [11] Jendrońska J., Bar M. (red.), *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, Centrum Prawa Ekologicznego, Warszawa 2002.
 - [12] Klarer J., McNicholas J., Knaus E.-M., *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre 1999.
 - [13] Kudelko M. (red.), *Analiza i ocena możliwości przeprowadzenia w Polsce proekologicznej reformy podatkowej*, Praca sfinansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zamówienie ministra środowiska, Kraków 2005.
 - [14] Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982.
 - [15] *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005.
 - [16] Miłaszewski R., *Oplaty za usługi wodne*, „Przegląd Komunalny” 2005 nr 5.
 - [17] Piontek W., *Dopuszczalność i zasady udzielania pomocy publicznej w ochronie środowiska w świetle integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] J. Zalewa (red.), *Ekonomiczno-finansowe i prawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001.
 - [18] Poskrobko B. (red.), *Oplaty za emisję zanieczyszczeń do powietrza*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
 - [19] Poskrobko B., Bukowska J., Ejdyś J., Sidorczuk E., *Propozycja modyfikacji wybranych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” 2004 nr 2.
 - [20] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (DzU 2005 nr 260, poz. 2176).
 - [21] Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006.
 - [22] Speck S., McNicholas J., Markovic M. (red.), *Environmental Funds in the Candidate Countries*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre 2001.
 - [23] *The St Petersburg Guidelines on Environmental Funds in the Transition to a Market Economy*, OECD, Paris 1995.
 - [24] Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (DzU 2005 nr 25, poz. 202).
 - [25] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (DzU 2005 nr 180, poz. 1495).
 - [26] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
 - [27] *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005.

ENVIRONMENTALLY RELATED CHARGES, FINES AND TAXES IN POLAND IN THE LIGHT OF OTHER EUROPEAN COUNTRIES' EXPERIENCE

Summary

The paper presents the role of charges and fines in Polish environmental policy. The revenues raised by these instruments are transferred to the earmarked funds. The funds use the revenues to provide financial assistance for investments and other projects to achieve environmental objectives. Polish experience differs from the experience with environmental taxes in west and north European countries where the majority of environmental taxes generally represent central or local budget revenues. There is growing interest in such taxes in Poland.

The author emphasizes the need of changes in the Polish system of economic instruments used for environmental protection. These changes will provide for the simplification of the existing system.

Michał Ptak – mgr, asystent w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.