DOROTA BURZYŃSKA

**Rola inwestycji
ekologicznych
w zrównoważonym
rozwoju gmin
w Polsce**

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

DOROTA BURZYŃSKA

**Rola inwestycji
ekologicznych
w zrównoważonym
rozwoju gmin
w Polsce**

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2012

RECENZENT

Emilia Denek

ŁAMANIE

Maria Wojciechowska

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

© Copyright by Uniwersytet Łódzki – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2012

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

Wydanie I. Nakład 140 egz. Ark. druk. 31,625.
Zam. 4994/2012. Cena zł 44,– + VAT

ISBN 978-83-7525-696-3

<https://doi.org/10.18778/7525-696-3>

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Ekonomiczno-ekologiczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego	15
1.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii ekonomii	15
1.1.1. Zasoby środowiska w ujęciu ekonomii	15
1.1.2. Przesłanki i rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju	23
1.1.3. Pojęcie i istota koncepcji zrównoważonego rozwoju	29
1.1.4. Prawne i strategiczne ujęcie zrównoważonego rozwoju w Polsce	36
1.2. Polityka ekologiczna a zrównoważony rozwój	42
1.2.1. Cele i kierunki proekologicznej polityki państwa i jej europejska geneza	42
1.2.2. Zasady polityki ekologicznej państwa w Unii Europejskiej i w Polsce	54
1.2.3. Polityka ekologiczna w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Polsce ...	57
1.3. Zastosowanie instrumentów ekonomicznych do realizacji polityki ekologicznej i zrównoważonego rozwoju	60
1.3.1. Identyfikacja celów i funkcji instrumentów ekonomicznych	60
1.3.2. Typologia instrumentów ekonomicznych stosowanych do ochrony środowiska	63
1.3.3. Perspektywa modyfikacji instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w ramach zrównoważonego rozwoju	67
1.4. Realizacja polityki ekologicznej w samorządach terytorialnych poprzez dokumenty strategiczno-planistyczne	72
1.4.1. Samorząd województwa jako realizator polityki zrównoważonego rozwoju ..	72
1.4.2. Gminne i powiatowe programy strategiczno-planistyczne na rzecz realizacji polityki ekologicznej	76
1.4.3. Obowiązki samorządów w zakresie wykonywania przepisów ochrony środowiska Unii Europejskiej	80
1.4.4. Transpozycja do samorządów terytorialnych długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju	87
2. Implementacja idei trwałego i zrównoważonego rozwoju w aspekcie działań gminy	91
2.1. Kategoria rozwoju trwałego i zrównoważonego w gminie	91
2.2. Istota rozwoju lokalnego, jego cele i determinanty	96
2.3. Rola samorządu terytorialnego w procesach rozwoju zrównoważonego i konkurencyjności gminy	107
2.4. Planowanie strategiczne jako narzędzie zrównoważonego rozwoju gminy	120
2.5. Specyfika ekoinwestycyjnego rozwoju gminy	126
2.6. Programy i strategie inwestycyjne gmin.....	133
2.7. Narzędzia kreowania gminnych inwestycji ekologicznych w realizacji rozwoju gminy	137
2.7.1. Wieloletni plan inwestycyjny i prognoza finansowa	137
2.7.2. Budżet zadaniowy	145
2.8. Problem monitorowania polityki rozwoju i rozwoju zrównoważonego	154

3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego na rzecz ochrony środowiska	165
3.1. Istota zadań publicznych realizowanych przez samorządy terytorialne	165
3.2. Zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonywane przez powiatowe i wojewódzkie jednostki samorządowe	182
3.3. Zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonywane przez gminy	189
3.3.1. Gospodarka wodno-ściekowa	189
3.3.2. Zagospodarowanie odpadów komunalnych	195
3.3.3. Utrzymanie porządku i czystości w gminie	199
3.3.4. Ochrona przyrody w gminie	204
3.3.5. Ochrona powietrza i gospodarka energetyczna	206
3.4. Dylematy dotyczące zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska	208
4. Istota procesu inwestycji ekologicznych w jednostkach samorządu gminnego	213
4.1. Pojęcie i typologia inwestycji	213
4.2. Specyfika inwestycji samorządowych	219
4.3. Specyfika ekologicznych inwestycji jednostek samorządu gminnego	225
4.4. Problem rachunku ekonomicznego ochrony środowiska i efektywności samorządowych inwestycji ekologicznych	233
4.5. Proces przygotowania i wdrażania projektu inwestycyjnego	243
4.6. Ryzyko inwestycyjne	247
5. Źródła finansowania ochrony środowiska w gminie	253
5.1. System finansowania ochrony środowiska	253
5.2. Budżetowe źródła finansowania ochrony środowiska w gminie	258
5.2.1. Dochody własne podstawą finansowania zadań publicznych związanych z ochroną środowiska	258
5.2.2. Finansowanie z budżetu państwa wspomagające realizację inwestycji ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego	266
5.3. Celowe fundusze ekologiczne w systemie finansowania ochrony środowiska	275
5.3.1. Istota ekologicznych funduszy celowych w systemie finansów publicznych ..	275
5.3.2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	279
5.3.3. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	292
5.3.4. Powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej i proces ich likwidacji	296
5.3.5. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych i Fundusz Leśny	301
5.3.6. EkoFundusz i inne fundacje	304
5.4. Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania inwestycji ekologicznych	309
5.4.1. Fundusze przedakcesyjne	309
5.4.2. Fundusze pomocowe po akcesji	316
5.4.3. Program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”	327
5.4.4. Fundusz LIFE+ i pozostałe źródła	332
5.5. Zwrotne źródła finansowania inwestycji ekologicznych w gminie	336
5.5.1. Przychody zwrotne na cele ekologiczne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego	336
5.5.2. Rola wyspecjalizowanych banków w finansowaniu ochrony środowiska	344
5.5.3. Obligacje komunalne jako źródło długoterminowego kapitału obcego na cele ekologiczne	350
5.6. Alternatywne źródła finansowania działań środowiskowych w gminie	356

5.6.1. Wykorzystywanie leasingu i sekurytyzacji przez jednostki samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków finansowych na publiczne inwestycje ekologiczne	356
5.6.2. Partnerstwo publiczno-prywatne metodą realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego	358
5.7. Dylematy wyboru źródeł finansowania zadań ekologicznych	364
6. Analiza i ocena roli inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin	369
6.1. Metodologia badawcza	369
6.1.1. Źródło danych empirycznych oraz opracowanie i prezentacja materiału statystycznego	369
6.1.2. Wykorzystanie metod taksonomicznych	370
6.1.3. Zastosowanie analizy wariancji dla potrzeb określenia roli inwestycji ekologicznych w aspekcie rozwoju zrównoważonego gmin	375
6.2. Analiza poziomu i dynamiki gminnych inwestycji ekologicznych	376
6.3. Analiza naturalnych elementów środowiska w obszarze gmin	395
6.4. Gminne środki budżetowe – dochody własne i transfery z budżetu państwa	400
6.5. Wydatki i nakłady gmin na ochronę środowiska	410
6.6. Zastosowanie metod taksonomicznych do badania ekoinwestycyjności podmiotów samorządowych	425
6.7. Określenie występowania zależności między inwestycjami ekologicznymi a wybranymi cechami gminy	429
6.8. Podsumowanie	444
Zakończenie	449
Bibliografia	457
Spis rysunków	493
Spis tabel	495
Od Redakcji	497

WSTĘP

Idea zrównoważonego rozwoju jest odpowiedzią na pytanie o kierunek i tempo rozwoju, a wynika z koncepcji równowagi pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej, warunkami życia ludzi a ochroną zasobów naturalnych. Trwały i zrównoważony rozwój jest zarówno zbiorem celów działań rozwojowych, jak i zbiorem reguł, dotyczących jego realizacji. Zasadne jest traktowanie tej koncepcji jako uniwersalnej strategii rozwoju lokalnego i regionalnego, której celem jest poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez właściwe, dynamiczne kształtowanie proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitałów – ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym. Rozwój postrzegany jest jako wynik stworzonych korzyści lokalizacyjnych w postaci określonych walorów użytkowych inwestycji ekologicznych dla podmiotów gospodarczych i mieszkańców z tytułu poniesionych nakładów finansowych.

Nadrzędnym wyznacznikiem rozwoju lokalnego powinien być rozwój zrównoważony, uwzględniający czynniki o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Takie podejście oznacza, że będzie to rozwój trwały i stabilny – zdolny do przetrwania i samopodtrzymujący się. W praktyce związek zasad rozwoju zrównoważonego z lokalną polityką polega na konieczności strategicznej akceptacji gospodarczych celów i działań, które mieszczą się w jej ujęciu. Jest to bardzo skomplikowany proces uzależniony od wpływu różnych czynników, które decydują o kierunkach i tempie rozwoju.

Rozwój może być traktowany jako kompleks przeobrażeń jakościowych terytorialnej struktury lokalnej w zakresie poziomu życia jej użytkowników oraz warunków funkcjonowania związanych z nią podmiotów gospodarczych. Jeśli przyjąć, że podstawowym celem rozwoju społeczno-gospodarczego jest zapewnienie ludziom możliwie najwyższego poziomu i jakości życia, to dotyczy on też skali lokalnej, nawiązując do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Cel ten jest osiąganym przez zapewnienie pracy i dochodów członkom społeczności, umożliwiających wyższy poziom życia, odpowiednie warunki materialnego bytu oraz poczucie bezpieczeństwa i perspektywy na przyszłość, w tym poczucie stabilizacji i szans rozwoju dla następnych pokoleń.

W skali lokalnej dokonuje się konkretyzacja i hierarchizacja celów. Jednak zróżnicowanie lokalnych warunków rozwoju ukształtowanych przez potrzeby społeczne, a także zasoby i strukturę gospodarki, sprawia, że można realizować różne modele rozwoju nastawione na realizację różnych celów.

Środowisko przyrodnicze może oddziaływać na rozwój lokalny jako jeden z zasadniczych czynników. Niezmiernie ważny, z punktu widzenia gospodarczego wykorzystania zasobów przyrody, jest problem zużywania, wyczerpywania oraz odnawiania zasobów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera racjonalna i oszczędna gospodarka zasobami oraz utrzymanie pożądanego dla środowiska stanu równowagi. W ocenie potencjału środowiskowego istotne są takie elementy, jak: ukształtowanie terenu, surowce naturalne, wody powierzchniowe i podziemne, gleby, świat roślinny, walory przyrodnicze i historycznie, uwarunkowany poziom gospodarczy Polski.

Bardzo ważnym czynnikiem rozwoju jest zagospodarowanie infrastrukturalne, szczególnie poziom techniczny, dostępność i możliwości wykorzystania sieci: wodnej, kanalizacyjnej, energetycznej, gazowej itp. Infrastruktura techniczna i środowisko odgrywają istotną rolę w kształtowaniu procesów rozwoju i są postrzegane jako czynniki sprawcze realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Analizując zmiany zachodzące w strukturach lokalnych, należy zauważyć, że:

- każdy z elementów struktur przestrzenno-gospodarczych charakteryzuje się zmiennym tempem przekształceń,
- tempo tych zmian jest uzależnione od istniejącego potencjału środowiskowego i infrastrukturalnego,
- sprawność przebiegu realizacji procesów tworzenia nowych i funkcjonowania współzależnych struktur niepodlegających dotychczas zmianom uzależniona jest od zdolności i przedsiębiorczości podmiotów realizujących takie działania,
- przekształceniom strukturalnym muszą być podporządkowane mechanizmy i instrumenty ze względu na korzyści lub zagrożenia wynikające z rozwoju zrównoważonego,
- każdy układ przestrzenny charakteryzuje inna skala priorytetów szczegółowych wynikająca z korzyści wewnętrznych i zewnętrznych oraz przyjętych celów strategii rozwojowych w Polsce.

Władze lokalne z mocy ustaw oraz stanowionego prawa lokalnego odgrywają kluczową rolę w realizowaniu zrównoważonego rozwoju i spełnianiu wymagań unijnych co do poprawy stanu środowiska gminy, edukowaniu i motywowaniu społeczeństwa w kierunku właściwego kształtowania środowiska, odpowiadając za utrzymanie podstawowych obiektów infrastruktury technicznej, takich jak: wodociągi, kanalizacja, komunikacja, budownictwo komunalne. Z drugiej strony wzrost samodzielności podmiotów gospodarujących, a jednocześnie ograniczenia ekologiczne i przestrzenne rozwoju gmin powodują konieczność regulowania konfliktów interesów między podmiotami. Samorząd terytorialny pełni w rozwoju lokalnym funkcje:

- regulacyjną – polegającą na przeciwdziałaniu pojawiającym się sprzecznościom i konfliktom między użytkownikami danego terenu, a także na eliminacji lub ograniczaniu występujących barier rozwoju oraz tworzeniu płaszczyzn dialogu i zawierania kompromisów,

- stymulującą – polegającą na aktywnym oddziaływaniu na sferę realną poprzez pobudzanie i dynamizowanie procesów rozwojowych, tzn. stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni oraz ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Gminne inwestycje ekologiczne stają się istotnym wyzwaniem dla samorządów, a zarazem stanowią nowy interesujący temat badawczy. Inspiracją dla podjęcia takiego tematu pracy była chęć ustalenia, od jakich czynników uzależniony jest proces inwestycyjny w dziedzinę ochrony środowiska i jakie jest ich znaczenie w realizacji zrównoważonego rozwoju gminy. Nadal bowiem istnieje luka badawcza odnosząca się do problematyki działalności inwestycyjnej gmin w Polsce, a zwłaszcza takich inwestycji, które przyczyniają się do ochrony środowiska. Liczne publikacje charakteryzują jedynie konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne bądź prowadzone są badania w układach regionalnych w aspekcie atrakcyjności inwestycyjnej rozumianej w sposób ogólny bez wyodrębniania ich rodzaju. Mało rozpoznany pozostaje obszar uwarunkowań i barier przy podejmowaniu działań inwestycyjnych ekologicznych w odniesieniu do całego obszaru Polski. Informacje te mają istotne znaczenie poznawcze oraz praktyczne do formułowania strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Jest to szczególnie istotne teraz, kiedy gminy mają dużą szansę na poprawę warunków jakości życia mieszkańców i ochrony środowiska, wykorzystując strumienie funduszy unijnych. Dla wielu gmin konieczność realizacji dyrektyw unijnych była podstawową przyczyną rozpoczęcia procesów inwestycyjnych. Niniejsza praca jest zatem próbą wypełnienia istniejącej luki badawczej w tym zakresie. Na płaszczyźnie praktycznej wyniki badań mogą być dla władz lokalnych podejmujących decyzje inwestycyjne przy wyborze zakresu realizacji inwestycji ekologicznych i sposobu ich finansowania.

Głównym celem pracy jest ocena roli inwestycji ekologicznych w kreowaniu przemian gospodarczych i środowiskowych w aspekcie zrównoważonego rozwoju gmin w Polsce. Przemianę środowiskową należy rozumieć jako proces użytkowania, kształtowania i wykorzystania potencjału środowiska naturalnego i jego elementów w odniesieniu do terenu gminy.

Realizując cel główny skoncentrowano się na celach szczegółowych:

- określeniu roli samorządowych inwestycji ekologicznych w wybranych dziedzinach aktywności gminy,
- wskazaniu uwarunkowań procesów inwestycyjnych w gminach, sprzyjających realizacji zrównoważonego i trwałego rozwoju gminy,
- rozpoznaniu barier podejmowanych działań oraz wskazaniu możliwości ich wyeliminowania bądź ograniczania,

– opracowaniu metody, pozwalającej ocenić rolę inwestycji w zrównoważonym i trwałym rozwoju lokalnym, w taki sposób, aby na podstawie ogólnych dostępnych danych statystycznych możliwe było monitorowanie działań gminy i tworzenie nowych strategii rozwoju zrównoważonego.

Z uwagi na to, że problematyka badawcza roli inwestycji ma znaczenie poznawcze i aplikacyjne, przyjęto hipotezę: Zrównoważony rozwój gmin w Polsce jest uzależniony od możliwości podejmowania inwestycji ekologicznych, szczególnie ze względu na niedorozwój urządzeń infrastrukturalnych sprzyjających ochronie środowiska. Możliwości te są uwarunkowane różnymi czynnikami: przyrodniczymi, organizacyjnymi, finansowymi, społecznymi i in. Mogą one z różnym nasileniem i w zależności od specyfiki poszczególnych gmin wpływać pobudzająco lub ograniczająco na wymienione procesy inwestycyjne.

Specyfikę gminy należy rozpatrywać przez pryzmat jej położenia geograficznego, zajmowanego obszaru, zaludnienia, stanu zagospodarowania terenu, sytuacji finansowej oraz charakteru (miejski, wiejski czy miejsko-wiejski). Podział gmin na wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie przyjęty został także przy prezentacji danych statystycznych wykorzystanych w części badawczej.

Konieczność uwzględnienia w ocenie rozwoju wielu aspektów, które są ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie wpływają, sprawia iż niezwykle trudno jest ustalić wszystkie skutki oddziaływania inwestycji ekologicznych podejmowanych przez gminy. Z tego powodu główny cel pracy przyczynia się do weryfikacji postawionych w niej hipotez szczegółowych:

- realizacja inwestycji gmin odzwierciedla warunki dostępności i sposób alokacji środków finansowych potrzebnych do ich wykonania,
- dochody własne trwale związane z budżetem gmin determinują możliwości inwestycyjne,
- inwestycje ekologiczne wpływają na wzrost dochodów budżetowych gmin,
- wydatki inwestycyjne i ich struktura determinowane są możliwościami finansowymi gminy oraz charakterem realizowanych inwestycji ekologicznych,
- zmiany w systemie regulacji prawnych oddziałują na system planowania finansowego, upowszechniając w praktyce samorządowej narzędzia wieloletniego planowania inwestycyjnego,
- inwestycje ekologiczne w sferze infrastruktury środowiskowej kreują możliwości rozwojowe społeczno-gospodarcze, zwłaszcza przez tworzenie podstawy infrastruktury technicznej dla działalności usługowo-produkcyjnej, i warunkują rozwój nowych podmiotów gospodarczych na terenie gminy,
- zmiany zachodzące w poziomie i dostępności do infrastruktury środowiskowej wpływają na jakość życia mieszkańców gmin i wyrównują dysproporcje między gminami miejskimi i wiejskimi,

– inwestycje w ochronę zasobów cennych przyrodniczo wpływają na zachowanie ich dla przyszłych pokoleń i wyrównują różnice międzygminne w dostępie do naturalnych walorów środowiska.

Zakres pracy podporządkowano weryfikacji przyjętych hipotez badawczych. Ma ona charakter teoretyczno-empiryczny i składa się z sześciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały. Wśród zagadnień, które są przedmiotem rozważań teoretycznych w rozdziale pierwszym, przedstawiono ekonomiczno-ekologiczne uwarunkowania rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wskazano na genezę oraz przesłanki współczesnej idei zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono istotę i główne wyznaczniki pojęcia oraz ewolucję podejścia do rozwoju zrównoważonego. Określono rolę i znaczenie polityki ekologicznej wraz z jej instrumentami i dokumentami strategiczno-planistycznymi w samorządach terytorialnych w Polsce. Transpozycja idei zrównoważonego rozwoju na gminy pociąga za sobą wiele działań w obszarze samorządu gminy.

W drugim rozdziale pracy na tle rozwoju lokalnego wskazano specyfikę kategorii rozwoju zrównoważonego ujmowanego w gminie. Zaprezentowano ich cele i determinanty oraz określono rolę samorządu w tych procesach. Nowoczesne metody zarządzania trwałym i zrównoważonym rozwojem wymagają nowego spojrzenia na procesy planistyczne w gminie. Określono istotę planu rozwoju lokalnego jako niezbędnego elementu zrównoważonego rozwoju gminy. Wskazano na znaczenie planowania działań inwestycyjnych w rozwoju lokalnym i zrównoważonym. Opisano narzędzia kreowania gminnych inwestycji, a w szczególności wieloletni plan inwestycyjny, specyfikę budżetu zadaniowego i wieloletniej prognozy finansowania samorządu terytorialnego. Wskazano na problem monitorowania realizacji polityki rozwoju i rozwoju zrównoważonego. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju to także specyficzne podejście do zadań jednostek samorządu terytorialnego na rzecz ochrony środowiska.

W rozdziale trzecim zidentyfikowano zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonywane przez jednostki samorządowe powiatowe i wojewódzkie oraz gminne. Szczegółowo scharakteryzowano zakres zadań środowiskowych wykonywanych przez gminy w gospodarce wodno-ściekowej, zagospodarowania odpadów komunalnych, utrzymania porządku i czystości, ochrony przyrody, powietrza i gospodarki energetycznej. Odniesiono się także do problemów gmin w realizacji tych zadań. Bez inwestycji nie może funkcjonować żadna jednostka samorządowa, niezależnie od charakteru, specyfiki czy źródeł finansowania. Bieżąca działalność nie wystarczy do zapewnienia rozwoju jednostki i zagwarantowania ciągłości realizowania zadań, do których została powołana. Proces inwestycyjny odgrywa znaczącą rolę w każdym podmiocie.

Rozdział czwarty ukazuje miejsce i znaczenie inwestycji ekologicznych w całokształcie funkcjonowania gminy. Opisano w nim specyfikę inwestycji samorządowych oraz przesłanki podejmowania inwestycji ekologicznych.

W rozdziale piątym wskazano możliwości finansowania zadań i inwestycji ekologicznych w gminie. Zaprezentowano ramy finansowania systemu ochrony środowiska oraz dokonano przeglądu źródeł finansowania tego typu inwestycji. Oprócz dochodów własnych i transferów z budżetu państwa określono rolę i szczególne znaczenie funduszy celowych w finansowaniu ochrony środowiska w samorządach terytorialnych. Możliwości uzyskiwania wsparcia unijnego dla gmin są szczególnie istotne. Wskazano na podstawowe możliwości wykorzystania takich środków. Analizowano także możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł finansowania, a zwłaszcza partnerstwa publiczno-prywatnego i zwrotnych źródeł finansowania.

Rozdział szósty ma charakter empiryczny. Obejmuje analizę zmierzającą do oceny roli gminnych inwestycji ekologicznych w kontekście zrównoważonego i trwałego rozwoju na poziomie lokalnym. Zakres zrealizowanych prac badawczych wynikał z przyjętych celów pracy. Podmiotem badań były gminy. Badaniem objęte zostały wszystkie gminy w Polsce (bez miast na prawach powiatu). Zakres badań odniesiony do gmin obejmował lata 2001–2008, a więc okres przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i pierwsze lata realizacji dyrektyw unijnych. Wybór właśnie tego okresu umożliwił zaobserwowanie charakterystycznych zjawisk zachodzących w zakresie procesów inwestycyjnych oraz zmian legislacyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Prezentowane dane wyodrębnione zostały według klasyfikacji GUS. Dane pochodziły ze źródeł wtórnych uzyskanych z Banku Danych Regionalnych, opracowań raportów GUS oraz z materiałów programowych polityki ekologicznej państwa i raportów funduszy celowych. Cennym źródłem informacji były wszelkiego rodzaju opracowania statystyczne odnoszące się do realizacji środków unijnych.

Zakres danych statystycznych odnoszących się do podmiotów i źródeł finansowania inwestycji obejmował ten sam okres, jednak w przypadku prezentacji danych funduszy celowych i EkoFunduszu uwzględniono też lata wcześniejsze. Pozwoliło to zaobserwować pewne charakterystyczne działania tych podmiotów w odniesieniu do zmieniających się dochodów i wydatków fundusзовych. Dane odnoszące się do środków unijnych zaprezentowane zostały według reguły ich rozliczania na środki wykorzystane przed akcesją i po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Do prezentacji zmian zachodzących w określonych dochodach i wydatkach wykorzystano dane z lat 2005–2008. Wybór tego okresu podyktowany był chęcią analizy danych za pierwszy rok po wejściu Polski do Unii i pierwszych lat finansowania inwestycji w nowej perspektywie planów do 2013 r. Przeprowadzenie badania wyznaczenia taksonomicznego wskaźnika

rozwoju i określenia roli inwestycji ekologicznych wymagało danych statystycznych, a przyjęto je za okres 2005–2008.

Z powodu szczególnego charakteru inwestycji na rzecz ochrony środowiska realizujących potrzeby danej społeczności lokalnej, wydzielenie ich w analizach odnosi się do zakresu bezpośrednio realizowanych przez własne struktury gminy i w ramach form organizacyjnych dopuszczalnych do realizacji zadań komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Prezentacja specyfiki idei zrównoważonego rozwoju jako pewnej kategorii teoretycznej znalazła potwierdzenie w licznych dokumentach i opracowaniach w cytowanej literaturze zarówno obcej, jak i krajowej. Aspekty samorządowe i problem miejsca, specyfiki, znaczenia inwestycji wymagały jej dokładnej analizy i wnikliwego przeglądu. W pracy wykorzystano liczne regulacje prawne odnoszą się do badanego okresu. W celu prezentacji genezy określonych rozwiązań zaproponowano także ich pierwotne rozwiązania lub obowiązujące w danym okresie i zmieniane w trakcie okresu badawczego. Oparto się także na licznych unijnych aktach prawnych, odnoszących się do dyrektyw w sprawie ochrony środowiska i spełniania ich warunków przez kraje członkowskie. Ustawodawstwo krajowe w dziedzinie finansów publicznych i samorządowych ulegało zmianie w okresie badań i z tego powodu odniesiono się także do ostatnich regulacji obowiązujących od 2010 r., które mają wpływ na rozwiązania problemów poruszanych w rozprawie. Do przygotowania części teoretycznej i empirycznej oprócz podstawowych metod statystycznych wykorzystano także metodę taksonomiczną oraz metodę analizy opisowej i metodę dedukcji.

Przyjęta procedura i wykorzystanie bogatego materiału źródłowego oraz zastosowanie statystycznych metod pozwoliły na rozwiązanie postawionych problemów badawczych. Przede wszystkim określono występowanie zależności między inwestycjami ekologicznymi a wybranymi cechami gminy, co pozwoliło odpowiedzieć na zadane pytania i zweryfikować hipotezy szczegółowe. Opierając się na wynikach badań empirycznych, sformułowano oceny i postulaty dotyczące rozwiązań praktycznych i możliwości zastosowania nowych narzędzi finansowych dla potrzeb procesów inwestycyjnych. Jednocześnie wskazano na uwarunkowania procesów inwestycyjnych i bariery podejmowanych działań przez samorządy. Zaprezentowano możliwości aplikacyjne wyznaczenia roli określonych cech procesu inwestycji ekologicznych w gminach.

W zakończeniu podjęto ocenę wyników przeprowadzonych analiz w kontekście przyjętych hipotez pracy. Kategoria rozwoju zrównoważonego stanowi dziś nieodłączny element nie tylko polityki ekologicznej państwa i strategii rozwoju zrównoważonego, lecz także polityki społeczno-ekonomicznej i różnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego również na szczeblu ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym. Wyrażono też opinie na temat perspektyw realizacji procesów inwestycyjnych w aspekcie zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym.

Praca jest efektem kilkuletnich badań własnych nad zagadnieniami finansowania inwestycji lokalnych, a zwłaszcza inwestycji ekologicznych realizowanych w warunkach polityki ekologicznej państwa. Problematyka rozwoju zrównoważonego w aspekcie działań gminy wiązała się z zainteresowaniami autorki koncepcją rozwoju zrównoważonego i ekonomicznymi problemami ochrony środowiska. Realizacja projektów badawczych była możliwa dzięki inspiracji Pani Profesor Krystyny Piotrowskiej-Marczak. Słowa szczególnego podziękowania kieruję pod adresem Pani Profesor za wieloletnią opiekę naukową i współpracę badawczą oraz troskę o mój rozwój naukowy.

1. EKONOMICZNO-EKOLOGICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

1.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii ekonomii

1.1.1. Zasoby środowiska w ujęciu ekonomii

Przez tysiąclecia ludzkość korzystała z zasobów środowiska przyrodniczego nie naruszając jego równowagi. Jednak od czasu rewolucji przemysłowej następuje intensywne jego wykorzystywanie, spowodowane m. in. przez: wprowadzanie do systemu substancji toksycznych, wyczerpywanie zasobów nieodnawialnych oraz zubożenie różnorodności biologicznej. Na przestrzeni wieków znajduje to wyraz w wielu pracach z dziedziny ekonomii, której celem jest racjonalne wykorzystywanie zasobów w działalności gospodarczej, w tym zasobów środowiska przyrodniczego.

Początkowo ekonomistów nie interesowały teoretyczne problemy wykorzystywania środowiska. Jego składniki wydawały się niczym nieograniczone, a słaby poziom industrializacji nie zagrażał ich nadmiernej eksploatacji. Prekursorskie zainteresowanie problemem zasobów środowiska pojawiło się w dorobku myśli fizjokratycznej¹. Głoszono tezę o panowaniu przyrody, czyli istnieniu porządku naturalnego na całym świecie, w którym pozostaje w zgodzie porządek społeczny i gospodarczy². F. Quesnay i A. R. J. Turgot uważali, że natura jest jedynym czynnikiem wartościotwórczym³. Teoria czystego zysku pochodzącego z przyrody jako pierwsza wskazywała na problem wartości zasobów naturalnych. Jeden z myślicieli tego okresu, F. Quesnay, był twórcą słynnej *Tablicy ekonomicznej* – pierwszego systemu, dającego obraz makroekonomicznego funkcjonowania gospodarki narodowej⁴. To fizjokratyczne podejście do wartości tworzonej na ziemi w późniejszych latach zostało odrzucone na rzecz teorii wartości opartej na pracy. Teoria ta zapoczątkowana została przez dwóch

¹ K. Górka, W. Radecki, B. Poskrobko, *Ochrona środowiska. Problemy społeczno-ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, s. 99.

² W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2000, s. 119.

³ Opis rozważań w pracy: A. R. J. Turgot, *Réflexions sur la Formation et la Distribution des Richesses*, http://fare.tunes.org/books/Turgot/refl_fdr.html, 20.03.2011.

⁴ Opis tablicy ekonomicznej F. Quesnaya zawarto w pracy *Tableau economique*, wydanej w 1738, za: W. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 119.

przedstawicieli: W. Petty'ego i J. Locke'a. Według W. Petty'ego źródłem bogactwa kraju miała być praca i ziemia. To praca według niego była czynnikiem aktywnym określającym wartość, powstającą w procesie produkcji⁵.

Zainteresowanie wykorzystaniem zasobów przyrody w procesach produkcji i rozwoju pojawiło się w pracach: A. Smitha, J. B. Saya, J. S. Milla i K. Marksa⁶. Rozważania na temat zasobów środowiska w pierwszej połowie XIX w. znaleźć można również w pracach T. R. Malthusa i D. Ricardo, w których zauważono niewspółmierne tempo przyrostu ludności w stosunku do zasobów przyrody. Teoria R. Malthusa stała się podstawą paradygmatu przyjmującego, że granice wzrostu są wyznaczone przez absolutną granicę zasobów środowiska⁷.

Teza, że ilość, a przez to i dostępność zasobów jest ograniczona oraz wyznacza górną granicę wzrostu gospodarczego, stała się zasadnicza w ekonomii klasycznej, którą reprezentowali przede wszystkim: D. Ricardo, T. Malthus i J. S. Mill⁸. Problemem bariery rozwoju spowodowanej przyczynami środowiskowymi zajmował się D. Ricardo. Jego teoria renty gruntowej była punktem wyjścia do sformułowania prawa malejącej wydajności czynników produkcji. Na podstawie poglądów T. R. Malthusa i D. Ricardo można zauważyć, że rosnące rozmiary produkcji wskazują na ograniczoność zasobów przyrody. Usystematyzowania powyższych poglądów dokonał J. S. Mill, który stwierdził, że nauka i postęp techniczny mogą skutecznie odsuwać barierę absolutnej ilościowej i jakościowej dostępności zasobów. Był pierwszym badaczem podkreślającym znaczenie środowiska dla jakości życia ludzi, a także interesował się jego walorami rekreacyjnymi i estetycznymi oraz ich wpływem na rozwój społeczno-gospodarczy.

Z kolei J. B. Say do dorobku ekonomii wprowadził pojęcie usług produkcyjnych czynników przyrodniczych, zajmował się także problemem oszczędzania zasobów pracy i kapitału dzięki wykorzystywaniu sił natury⁹. To on pierw-

⁵ System poglądów politycznych W. Petty'ego ujęto w: W. Stankiewicz, *op. cit.*, [1987], s. 111.

⁶ A. Smith, *Bogactwo narodów [Inquiry into the Nature and Causes of the wealth of Nations]*, t. 1, PWN, Warszawa 1954, s. 15, wznowienie: Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 81. J. B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960. O poglądach J. S. Milla czytaj w: Z. Pawlak, *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002, s. 41. K. Marks, *Kapitał*, Książka i Wiedza, Warszawa 1956.

⁷ Poglądy T. Malthusa i D. Ricardo na temat ograniczoności zasobów stanowią paradygmat ekonomiki zasobów naturalnych: T. R. Malthus, *Prawo ludności*, Wydawnictwo Gebethner i Wolff, Warszawa 1925 i *idem*, *Prawo ludności*, Wydawnictwo Jirafa Roja, Warszawa 2007.

⁸ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 81; T. R. Malthus, *op. cit.*, [1925]; J. S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, t. 1–2, PWN, Warszawa 1965. Z. Pawlak, *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002, s. 41.

⁹ J. B. Say, *op. cit.*

szy dostrzegł problem zanieczyszczeń środowiska naturalnego odpadami, powstającymi w wyniku procesów produkcji i konsumpcji.

W teorii A. Smitha środowisko stanowiło naturalną barierę wzrostu gospodarczego, którego warunkiem był proces akumulacji kapitału. Zauważył, że powiększanie kapitału ma określone granice i trwa tak długo, dopóki kraj nie osiągnie pewnego maksymalnego poziomu bogactwa społecznego, uzależnionego od zasobów naturalnych, jakości gleby, klimatu, rozwoju cywilizacji. Największemu poziomowi bogactwa odpowiada maksymalna ilość kapitału, która może być z zyskiem zainwestowana¹⁰.

W modelu gospodarki K. Marksa nie ma bezpośredniego odniesienia do czynników naturalnych, które byłyby determinantami granic rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednak w pracach swoich dość często odwołuje się do środowiska, twierdząc, że rozwój techniczny jest w stanie pokonać środowiskowe bariery rozwoju. Relacje między środowiskiem a procesami społeczno-gospodarczymi traktował jako walkę o opanowanie i kontrolę nad przyrodą.

Wiek XX przyniósł w ekonomii rozwinięcie trendów związanych ze środowiskiem¹¹. Szersze zainteresowanie problematyką ograniczoności zasobów naturalnych, zanieczyszczeniami i ochroną środowiska wystąpiło dopiero w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych tego wieku i związane było z szybkim wzrostem gospodarczym po II wojnie światowej. Ekonomisci zauważali wówczas przyspieszone wyczerpywanie się zasobów podstawowych surowców oraz konieczność ich zachowania dla przyszłych pokoleń, a także postępującą degradację środowiska oraz międzynarodowe problemy związane z jego zagrożeniami.

Tak więc obok czynników zewnętrznych w rozwoju współczesnej ekonomii występowały też czynniki wewnętrzne w obrębie samej nauki, które miały umożliwiać lepsze rozpoznanie i analizę zjawisk oraz procesów na linii gospodarka – środowisko naturalne. Pozwoliło to rozwinąć zainteresowania teorii ekonomii problematyką ekologicznych uwarunkowań współczesnego wzrostu gospodarczego z punktu widzenia zastosowań teorii efektów zewnętrznych oraz bezpośrednio z nią związanej teorii dóbr publicznych.

Samo pojęcie efektów zewnętrznych lub też korzyści i niekorzyści zewnętrznych nie jest nowe. Używał tego określenia A. Marshall w *Zasadach*

¹⁰ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 122 oraz S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993, s. 26.

¹¹ L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London 1932, s. 15, N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971 oraz B. Fiedor, *Ogólna charakterystyka ekonomii środowiska jako części składowej współczesnej ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko” 1992, nr 1, (Białystok); i d e m, *Neoklasyczna teoria postępu technicznego. Próba systematyzacji i krytycznej analizy*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1986, nr 345.

ekonomiki i utożsamiał je z malejącymi lub rosnącymi przychodami wywołanymi w danej gałęzi przez czynniki, które są względem tej gałęzi egzogeniczne¹². Dopiero w latach trzydziestych XX w. powstała pełna analiza ekonomiczna zanieczyszczenia jako efektu zewnętrznego. Opracował ją A. C. Pigou i zawarł w *Ekonomii dobrobytu*¹³. Efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy decyzje gospodarcze danych podmiotów powodują takie zmiany w środowisku gospodarowania, które negatywnie lub pozytywnie wpływają na możliwości produkcyjne lub konsumpcyjne innych podmiotów¹⁴. To A. C. Pigou podjął w swoich pracach problem wysokości opłat środowiskowych poprzez internalizację kosztów zewnętrznych, analizując gospodarkę w sposób normatywny – „nie jak jest, a jak być powinno”. Teoria ta nazywana jest powszechnie podatkiem Pigou. Jej istotą jest fakt, że każde przedsiębiorstwo wywołuje określone efekty zewnętrzne, co powoduje określone straty społeczne. Jeżeli w rachunku ekonomicznym każdego podmiotu takie koszty nie zostaną uwzględnione, to nawet w przypadku rynku doskonale konkurencyjnego poziom produkcji dóbr i usług producentów będzie większy od wielkości produkcji wynikającego z optimum Pareto. Za optymalny w sensie Pareto można uważać taki stan gospodarki, w którym niemożliwa jest poprawa położenia danego podmiotu bez jednoczesnego pogorszenia położenia innych podmiotów. Istotne jest jednak to, że dokonując zmian zbliżających dany układ do optimum, uzyskać można korzyść netto. Co oznacza, że zwiększenie korzyści u jednych podmiotów jest większe od zmniejszenia korzyści u innych¹⁵. A. C. Pigou, jako prekursor zaproponował zastosowanie podatku w celu wyrównania kosztów prywatnych z kosztami społecznymi. W przypadku problemu zanieczyszczenia środowiska podatek wskazywałby sprawcom zanieczyszczenia na rzadkość dóbr środowiskowych i stwarzałby bodźce do bardziej oszczędnego ich wykorzystywania.

Podatek Pigou prowadzi do optymalnej alokacji zasobów w sensie optimum Pareto. Alternatywne rozwiązanie w stosunku do podatku Pigou zaproponował w teoremacie R. Coase, który w swojej najważniejszej pracy przedstawił nowatorskie podejście do sposobu internalizacji kosztów zewnętrznych¹⁶.

¹² A. Marshall, *Principles of Economics*, MacMillan, London 1890; wydanie polskie: i d e m, *Zasady ekonomiki*, t. 1, M. Arct, Warszawa 1925, s. 258.

¹³ A. C. Pigou, *Economics of Welfare*, McMillan, London 1920 i późniejsze wydanie z 1952 r.

¹⁴ T. Madej (red.), *Gospodarka a środowisko przyrodnicze*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 27.

¹⁵ Rozwinięcie teorii efektów zewnętrznych i przedstawicieli teorii szerzej w: A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne, identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 12 i nast.

¹⁶ Artykuł R. Coase, *Natura firmy (The Nature of the Firm)* ukazał się w 1937 r. w angielskim czasopiśmie „Economica” i nie wywołał większego rozgłosu. Doceniono go dopiero trzydzieści lat później. R. Coase, *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, No. 4, i d e m, *The problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, Vol. 3, s. 1–44.

Według tej koncepcji internalizacja efektów zewnętrznych wykorzystywanych do osiągnięcia optimum ekologiczno-ekonomicznego jest możliwa przez pertraktacje i przetargi między emitentem zanieczyszczeń i odbiorcą. Ma więc charakter wolnokonkurencyjny, a nie interwencjonistyczny, jak w podatku Pigou¹⁷. Rozwiązanie proponowane przez R. Coase'a zakłada symetrię praw własności do środowiska. W tym sensie, za powstanie kosztów zewnętrznych odpowiedzialny jest zarówno podmiot emitujący, jak i odbiorca kosztów zewnętrznych, a odpowiedzialność odbiorcy wynika z miejsca działalności.

Wykorzystując różne idee, ekonomia neoklasyczna dowodzi potrzeby i celowości stosowania metod ekonomiczno-rynkowych w rozwiązywaniu problemów ekologicznych. Wynika to z poglądu o sprawności rynku jako mechanizmu koordynacji i optymalizacji działań podmiotów gospodarczych. W ujęciu neoklasycznym rynek ma zdolność do efektywnej alokacji zasobów. Efekty zewnętrzne prowadzą do nieefektywnej alokacji zasobów. Środowiskowe niekorzyści zewnętrzne powinny być internalizowane. Według ujęcia neoklasycznego coraz większa rzadkość występowania poszczególnych zasobów naturalnych powinna powodować wzrost ich cen. Skutkować to będzie procesami substytucji, ale nie spowoduje barier wzrostu, polegających na absolutnym wyczerpywaniu się zasobów podstawowych surowców naturalnych. Podstawowym zagadnieniem w modelach neoklasycznych opisujących ten proces jest ocena społecznych preferencji w zakresie rozłożenia w czasie dobrobytu społecznego oraz wpływu tempa eksploatacji zasobów na poziom dobrobytu teraźniejszych i przyszłych pokoleń.

Teoria eksploatacji zasobów wypracowała modele ukazujące, jak można maksymalizować wielkość społecznego dobrobytu w związku z pozyskiwaniem zasobów naturalnych z uwzględnieniem czynnika czasu. Podstawowe znaczenie w ramach tych modeli ma zasada H. Hotellinga (ukazuje ona ścieżkę wzrostu ceny netto jednostki zasobu) oraz przyjmowane kryteria sprawiedliwości międzygeneracyjnej, a także koncepcja technologii tła W. D. Nordhousa, opisująca ekonomiczny mechanizm pojawiania się niewyczerpywalnych substytutów. Zmodyfikowane zasady H. Hotellinga umożliwiały tworzenie modeli, które uwzględniały więcej rzeczywistych cech procesu pozyskiwania zasobów nieodnawialnych¹⁸.

W ekonomii keynesowskiej rynek i neoklasycznie rozumiany mikroekonomiczny rachunek optymalizacyjny nie są efektywnym mechanizmem rozwiązywania problemów zanieczyszczenia i ochrony środowiska. Istotne są polityczne uwarunkowania zachowania jakości środowiska dla przyszłych pokoleń. Róż-

¹⁷ T. Ż y l i c z, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa 2004, s. 42–47, 55–60.

¹⁸ H. H o t e l l i n g, *The Economics of Exhaustible Resources*, „Journal of Political Economy” 1931, No. 39, s. 137–175.

nice między ekonomią neoklasyczną i keynesowską sprowadzają się także do różnego traktowania zasobów nieodnawialnych. Neoklasycy uważają, że ich rosnąca ograniczoność uruchamia rynkowo zdeterminowany proces substytucji. Według zasady H. Hotellinga ma miejsce wykładniczy wzrost ceny jednostki wyczerpującego się zasobu, który jest ograniczony od góry przez pojawienie się tzw. technologii cienia. Powoduje to poszukiwanie alternatywnych surowców czy też technologii. Keynesiści natomiast dowodzą, że neoklasyczny mechanizm substytucji cenowo-technologicznej jest niewystarczający. Twierdzą oni, że tempo eksploatacji zasobów powinno być także regulowane przez państwo, zgodnie z zasadą międzygeneracyjnej sprawiedliwości ekologicznej¹⁹. Niezależnie więc od różnic między ekonomią neoklasyczną i keynesowską obserwować można liczne próby tworzenia nowych podstaw teoriopoznawczych i metodologicznych analiz ekologicznych warunkujących współczesny rozwój gospodarczy.

W ekonomii neoklasycznej dominuje do połowy ubiegłego stulecia zainteresowanie problemami statycznymi, związane przede wszystkim z szeroko rozumianą optymalnością mikroekonomiczną. Rozwój neoklasycznej teorii wzrostu zapoczątkował R. Solow i J. Meada analizą zależności pomiędzy zanieczyszczeniami i eksploatacją środowiska a wzrostem gospodarczym²⁰. Badania te ukształtowały neoklasyczną teorię ekologicznych uwarunkowań wzrostu gospodarczego. Tak więc ekonomię keynesowską i neoklasyczną dzieli różne ujęcie mechanizmu ogólnej równowagi i wzrostu gospodarki rynkowej. W określeniu problemów środowiska przyrodniczego do najważniejszych różnic występujących między ekonomią keynesowską a neoklasyczną zalicza się pogląd keynesistów dotyczący problemów ekologicznych w znacznie szerszym zakresie, z uwzględnieniem ocen o charakterze także politycznym, oraz kwestionowanie optymizmu wobec sprawności mechanizmu substytucji technologiczno-cenowej zabezpieczającej powstanie barier wzrostu surowcowo-energetycznych.

Występowanie złożonych procesów przyrodniczych, technologicznych i ekonomicznych w układzie środowisko – gospodarka powoduje tworzenie nowych podstaw teoriopoznawczych i metodologicznych współczesnego rozwoju gospodarczego. Rozwój zainteresowania problematyką ekologiczną we współczesnej ekonomii wiąże się z występowaniem dwóch paradygmatów. Jeden z nich można określić ekonomizacją środowiska, a drugi ekologizacją ekonomii i gospodarki. Pierwszy prowadzi do powstania ekonomii środowiska

¹⁹ B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 29.

²⁰ R. M. Solow, *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*, „Review of Economic Studies” 1974, s. 29–45 oraz idem, *The Economics Resources or the Resources of Economics*, „The American Economic Review” 1975, s. 7–12, zob. szerzej: Z. Matkowski (red.), *Laureaci Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii*, PWN, Warszawa 1991, s. 393.

według B. Fiedora. Tak rozumiana dyscyplina nauki znajduje się w głównym nurcie teorii ekonomii wyznaczonej przez ekonomię neoklasyczną²¹. Paradygmat ekonomizacji środowiska sprowadza się do stwierdzenia, że wykorzystanie mikroekonomicznego rachunku optymalizacyjnego jest społecznie użyteczną metodą w rozwiązywaniu problemów wyczerpywania się zasobów i zanieczyszczenia środowiska. Takie stanowisko występuje w teorii trwałego rozwoju, a także w modelach ekologicznego uwarunkowania wzrostu gospodarczego. Paradygmat ten oznacza, że uwzględnia się problemy zachowań pozaekonomicznych walorów środowiska przyrodniczego, bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawa przyszłych pokoleń do korzystania z zasobów środowiska.

Ekologiczny paradygmat ekonomii oznacza natomiast z kolei, że uwarunkowania ekologiczne i cele rozwoju gospodarczego należy traktować jako nadrzędne w stosunku do uwarunkowań i celów ekonomicznych. Paradygmat ten doprowadził do wyodrębnienia ekonomii ekologicznej. Oznacza to włączenie tej problematyki do analiz ekonomicznych i realizowanych przedsięwzięć gospodarczych. Ekologiczne uwarunkowania oraz cele rozwoju społeczno-gospodarczego są nadrzędne w stosunku do podobnych elementów ekonomicznych. W ekonomii ekologicznej najważniejszym ograniczeniem współczesnego rozwoju społeczno-ekonomicznego są zasoby kapitału naturalnego, a nie antropogenicznego. Właściwe gospodarowanie tym kapitałem jest najważniejszą dyrektywą i celem rozwoju²².

Współcześnie ekonomię środowiska nazywa się również ekonomiczną teorią środowiska²³. Można ją też określić jako tę dziedzinę teorii ekonomii, która bada statyczne i dynamiczne warunki optymalności wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. W ramach ekonomii środowiska można wyróżnić zakresy badań odnoszące się do ekonomicznej teorii wykorzystania zasobów naturalnych, zanieczyszczenia i ochrony środowiska oraz zachowania środowiska²⁴.

„Ekonomiczna teoria wykorzystania zasobów naturalnych” zajmuje się przede wszystkim badaniem optymalnego rozłożenia w czasie pozyskiwania surowców i zmiany ich cen, z uwzględnieniem możliwości substytucji.

„Ekonomiczna teoria zachowania środowiska” wzbogaca podstawę tradycyjnej ochrony przyrody poprzez badania optymalnych warunków wykorzystywania walorów pozagospodarczych środowiska.

²¹ B. Fiedor i in. (red.), *op. cit.*, s. 42–46.

²² W literaturze krajowej przedmiotu używa się określenia sozologia. Sozologia jest nauką interdyscyplinarną o ochronie środowiska przyrodniczego, w tym środowiska człowieka, wykorzystująca dorobek nauk przyrodniczych, technicznych i społecznych.

²³ Definicję ekonomii środowiska czy też ekonomiki ochrony środowiska zaprezentowali K. Górka, B. Poskrobko, *Ekonomika ochrony środowiska*, PWE, Warszawa 1987, s. 20.

²⁴ B. Fiedor, *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, Wrocław 1990, s. 79.

„Ekonomiczna teoria zanieczyszczenia i ochrony środowiska” zajmuje się relacjami między skutkami emisji zanieczyszczeń do przyrody a ekonomicznymi następstwami wydatków ponoszonych na ich zmniejszenie, w ścisłym związku z postępowaniem technicznym i innymi czynnikami rozwoju. Ma za zadanie tworzyć przesłanki minimalizacji ogólnospołecznych kosztów osiągania społecznie akceptowalnego poziomu określonych elementów środowiska²⁵.

Ekonomia środowiska zakłada, że efektywne i oszczędne wykorzystanie zasobów naturalnych jest możliwe dzięki wolnej grze rynkowej (pod warunkiem zdefiniowanych praw własności)²⁶. Tak więc przedmiotem zainteresowania ekonomii środowiska są relacje zachodzące między środowiskiem a społeczeństwem oraz między środowiskiem a gospodarką, także relacje wewnątrz systemu środowiska.

We współczesnej teorii ekonomii środowiska podejmuje się próby rozwiązywania takich problemów, jak np:

- ekologiczne uporządkowanie strumienia przepływu materii i energii w procesach działalności gospodarczej,
- maksymalizowanie okresu wykorzystywania zasobów i wydajności w wykorzystywaniu energii,
- prymat prewencji w procesach użytkowania i ochrony zasobów środowiska²⁷.

W literaturze przedmiotu używa się także określenia ekonomia ekologiczna, gdzie decydujące znaczenie przypisuje się kryteriom i uwarunkowaniom związanym z bezpieczeństwem ekologicznym i potrzebą zapewnienia ekonomicznych i pozaekonomicznych elementów środowiska dla przyszłych pokoleń. Ekonomia ekologiczna zaczęła się rozwijać w ostatnim ćwierćwieczu XX w. Posługuje się takimi kategoriami, jak: kapitał naturalny, trwałość, sprawiedliwość międzypokoleniowa czy nieodwracalność procesów.

Z kolei określenie „ekonomika ochrony środowiska” umieszcza analizę ekonomiczną oraz problemy ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami w zakresie branżowych nauk ekonomicznych.

Współcześnie dostrzega się szerokie zainteresowanie wielu dyscyplin naukowych problemami środowiska i poszukuje się teoretycznych założeń i praktycznych działań ograniczających presję na środowisko²⁸. Charaktery-

²⁵ *Ibidem*, s. 10, 18.

²⁶ B. P o s k r o b k o (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007, s. 19.

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

²⁸ Problem ekonomicznych skutków degradacji środowiska ujęto w pracy pod kierunkiem W. Szafera wydanej w 1965 r.: *Ochrona przyrody i jej zasobów*, natomiast za twórcę sozologii nauki o przyczynach i skutkach zmian w biosferze przez działalność gospodarczą i społeczną uważa się W. Goetla, szerzej w: S. C z a j a, *Polski wkład w rozwój teorii ekonomii środowiskowej*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 2, s. 13.

styczne jest podejście interdyscyplinarne do problemów środowiskowych, co znajduje odzwierciedlenie także w naukach o zarządzaniu.

Wybory dokonywane w gospodarowaniu środowiskiem są ograniczone dostępnością podstawowych zasobów naturalnych i nośników energii niezbędnych do kontynuowania procesu wzrostu gospodarczego. Z kolei ograniczoność podstawowych elementów środowiska współdecyduje o jego jakości i tym samym ma wpływ na popyt na czyste środowisko. Problem wyboru w gospodarowaniu zasobami środowiska ma wymiar mikroekonomiczny – odnosi się do podmiotów gospodarczych i jest związany z wpływem decyzji o gospodarowaniu zasobami w odniesieniu do tychże podmiotów. Natomiast wymiar makroekonomiczny wiąże się z relatywnym znaczeniem jakości środowiska i dobrobytu materialnego jako tych czynników, które mogą wpływać na poziom dobrobytu społecznego²⁹. Kryteria ograniczoności, zdolności do reprodukcji oraz do wielokrotnego wykorzystania, czyli podstawowe właściwości warunkujące wielkość i kształtujące strukturę popytu na zasoby środowiska, stanowią o istocie ich dysponowania i gospodarowania.

W wymiarze makroekonomicznym w polityce ekologicznej państwo może wprowadzać regulacje prawne i administracyjne, które mogą redukować swobodę podmiotów w wyborze środowiskowych działań³⁰. Dojrzewanie świadomości ekologicznej, przede wszystkim świadomości przyrodniczych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, jest procesem długotrwałym i przebiegającym z różną intensywnością w różnych krajach. W rozważaniach ekonomistów i futurologów nad rozwojem świata pojawiają się podobne problemy. Ich rozwiązanie jest prawdopodobne tylko w przypadku działań o zasięgu ogólnosiwiatowym, gdyż dylematy te w mniejszym czy większym stopniu dotyczą całej ludzkości. Ciągłe pozostaje aktualne pytanie, jaka jest obecnie, a jaka powinna być optymalna polityka gospodarcza gwarantująca dobrobyt i wyrównywanie szans wszystkich uczestników gospodarki światowej.

1.1.2. Przesłanki i rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju

Rozwój gospodarczy rozumiany jako zdolność gospodarki do zaspokajania potrzeb materialnych i niematerialnych obecnie i w przeszłości zawsze był problemem występującym w teorii ekonomii. Już w ekonomii XIX-wiecznej zauważono bariery wzrostu gospodarczego i niebezpieczeństwo jego zahamowania, a nawet długookresowej stagnacji. W teorii ekonomii stopniowo rozwijało się podejście zmierzające do integrowania ekonomicznych oraz przyrodni-

²⁹ B. Fiedor in. (red.), *op. cit.*, s. 44.

³⁰ B. Fiedor, A. Graczyk, *Zasady wyboru priorytetów przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 11, nr 2, s. 41–51.

czych kryteriów gospodarowania wskazujące na sposoby analizy i interpretacji problemu długookresowego wzrostu gospodarczego³¹. Jest ono badane i interpretowane z wykorzystaniem neoklasycznej teorii wzrostu jako podstawy teoretycznej polityki liberalnej, nowej teorii wzrostu endogenicznego, zrównoważonego i trwałego rozwoju czy realnego cyklu koniunkturalnego. Zarówno teoria wzrostu, jak i teoria realnego cyklu koniunkturalnego, czy też keynesowska teoria wzrostu nie odnoszą się wprost do zagadnienia, czy współczesny rozwój gospodarczy nie prowadzi do osłabienia fundamentalnych podstaw, które warunkują trwanie gospodarki i społeczeństwa. Ten problem jest właśnie trzonem teorii rozwoju zrównoważonego.

Genezą teorii rozwoju zrównoważonego były³²:

- krytyka tradycyjnych teorii wzrostu i wynikających z nich teorii dobrobytu, a zwłaszcza neoklasycznej teorii zrównoważonego wzrostu gospodarczego,
- krytyka dominujących trendów w produkcji, konsumpcji i przyczyn kryzysu surowcowo-energetycznego oraz zjawisk wzrostu zanieczyszczeń środowiska,
- krytyka polityk makroekonomicznych i sektorowych,
- próba nowego spojrzenia na relacje człowiek – środowisko,
- próba powiązania różnych aspektów wzrostu i rozwoju: ekologicznego, ekonomicznego, technologicznego i etyczno-aksjologicznego oraz świadomościowego.

Pierwsze oceny przejawu kryzysu surowcowo-energetycznego i postępującej degradacji środowiska przyrodniczego zwróciły uwagę na nieodnawialność zasobów przyrodniczych, a także na niewystarczający samoregulacyjny mechanizm środowiska naturalnego, a tym samym na konieczność tworzenia przez państwo mechanizmów wymuszających oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi. Tak więc symptomy kryzysu ekologicznego spowodowały rosnące zainteresowanie problemami środowiska naturalnego.

Na konferencji w Paryżu w 1968 r. uznano konieczność globalnego podejścia do spraw gospodarowania zasobami naturalnymi. Pierwszą światową inicjatywą polityczną była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2398 (XXIII) z 1968 r., która zapoczątkowała traktowanie ochrony środowiska jako podstawowego problemu współczesnego świata. Raport *Człowiek i jego środowisko* został przedstawiony na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w 1969 r.³³

Pierwsze oceny perspektyw rozwoju gospodarczego na tle zjawisk wyczerpywania się zasobów naturalnych i ich wzrastającego skażenia zawarte były w I raporcie Klubu Rzymskiego pt. *Granice wzrostu*, opublikowanego

³¹ T. Żylicz, *Ekonomia wobec problemów środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 1989, s. 28–31.

³² B. Fiedorin. (red.), *op. cit.*, s. 228.

³³ S. U'Thant, *Człowiek i jego środowisko*, „Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO” 1970, raport sekretarza generalnego ONZ z 26 maja 1969 r.

w 1972 r.³⁴ Spowodowało to szerokie zainteresowanie ekologiczną problematyką uwarunkowań wzrostu gospodarczego.

Forum do dalszego rozwoju ochrony środowiska stała się konferencja sztokholmska (1972): „Człowiek i środowisko”. Przebiegała ona pod hasłem „Tylko jedna Ziemia”. Zawierająca 25 zasad *Deklaracja sztokholmska* daje wyraz przekonaniu, że „istnieje prawo człowieka do czystego środowiska, które musi być gwarantowane przez państwa i organizacje międzynarodowe”³⁵. Zarówno koncepcja trwałego rozwoju rozumiana jako kategoria teoretyczna, jak i postulowany model rozwoju gospodarczego wiązały się z debatą międzynarodową na temat środowiska przyrodniczego. Termin „trwały rozwój” wprowadzono po raz pierwszy właśnie na konferencji sztokholmskiej.

Pojęcie „trwały i zrównoważony rozwój” pojawiło się w raporcie końcowym powołanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w roku 1987 Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju, zatytułowanym *Nasza wspólna przyszłość*³⁶, który wskazywał na konieczność świadomego kształtowania relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym a troską o stan środowiska naturalnego i zdrowie człowieka.

Rozpowszechnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*)³⁷ nastąpiło poprzez tzw. Komisję Brundtlanda, która opublikowała raport końcowy. Za punkt wyjścia do dyskusji na temat trwałego i zrównoważonego rozwoju najczęściej uważa się stwierdzenie komisji, że: „na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, [...] w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”³⁸. W raporcie tym wskazano, że o ile nie nastąpią zasadnicze zmiany w podejściu do problemu produkcji i stylu życia, to nadal postępować będzie urbanizacja i degradacja obszarów rolniczych, nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych oraz ogólna degradacja środowiska naturalnego. Wyjaśniono też pojęcie zrównoważonego rozwoju, eksponujące

³⁴ D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers, W. W. Behrens, *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973; zob. też: A. C. Fisher, F. M. Peterson, *The Environment in Economics: A Survey*, „Journal of Economic Literature” 1976, Vol. 14, No. 1, s. 1–34.

³⁵ W. P. Gormley, *Human Rights and Environment: The Need for International Cooperation*, Sijthoff, Leyden 1976, s. 110.

³⁶ *Report Our Common Future, World Commission Report on Environmental and Development*, Oxford University Press, Oxford–New York 1987, opublikowany na zlecenie ONZ; wydanie polskie: G. H. Brundtland, *Nasza wspólna przyszłość*, PWE, Warszawa 1991, raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, por. też M. Keiner, *Re-Emphasizing Sustainable Development – The Concept of Evolutionability*, „Environment, Development and Sustainability” 2004, No. 6, s. 380–381, a także N. Munier, *Economic Growth and Sustainable Development: Could Multicriteria*, „Environment, Development and Sustainability” 2006, No. 8, s. 428.

³⁷ Pojęcie często tłumaczone jest jako stały, trwały, przyszłościowy.

³⁸ www.poznajmyonz.pl.

cel, którym jest zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń przy pełnej zgodności ze środowiskiem naturalnym. Nie jest to koncepcja, która tak jak poprzednie objaśnia świat i istniejącą w nim zmienność, ale taka, która w miejsce aspektów epistemologicznych związanych z odkrywaniem i poznawaniem praw rozwoju akcentuje aspekt etyczny, wskazuje na konieczność powiązania potrzeb obecnych i przyszłych mieszkańców „światowej wioski” w imię globalnej solidarności.

Wymiar społeczny zrównoważonego rozwoju był kluczowym elementem tej koncepcji w wymienionym raporcie. Równowaga społeczna była z jednej strony rozumiana jako inwestowanie w kapitał ludzki (edukacja, kształcenie), ale jednocześnie szerzej ujmowano ją jako walkę z biedą, zmniejszenie nierówności w dochodach czy redukcję zadłużenia w najbiedniejszych częściach świata³⁹.

W raporcie po raz pierwszy nastąpiło wyraźne powiązanie w idei rozwoju celów ekologicznych i ekonomicznych z celami społecznymi, czyli wskazanie na konieczność sprawiedliwego dzielenia zasobów naturalnych, do których mają również prawo przyszłe pokolenia⁴⁰. Był istotnym dokumentem przygotowującym do konferencji ONZ (określanej jako „Szczyt Ziemi”⁴¹) na temat środowiska i rozwoju (UNCED), która odbyła się w Rio de Janeiro, w roku 1992. Jej celem było wdrożenie pojęcia „zrównoważony rozwój” jako zasady światowej polityki środowiskowej. Na konferencji sformułowany został program rozwoju „Agenda 21”⁴², który był najważniejszym z aktów przyjętych w Rio i odnosił się do wszystkich sfer środowiska oraz zakresów współpracy międzynarodowej. Przyjęto także deklarację z Rio, ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu i konwencję o różnorodności biologicznej, a także deklarację w sprawie lasów⁴³. Ogromne znaczenie miał dla ekologii również *Protokół z Kioto...* w sprawie ochrony klimatu oraz *Protokół z Cartageny* o bezpieczeństwie biologicznym.

Aktualne pozostaje stwierdzenie Światowej Komisji do spraw Środowiska Naturalnego i Rozwoju ONZ z 1987 r., że „ludzkłość jest w stanie rozwijać się w sposób zrównoważony, tak aby zaspokajając potrzeby dzisiejsze nie zagrażać równocześnie prawu przyszłych pokoleń do spełnienia swoich potrzeb”. Potwierdzeniem tej zasady był „Szczyt Ziemi” w Johannesburgu w 2002 r.,

³⁹ Szerzej o takim ujęciu tematu w: E. Partridge, *Social sustainability. Challenges for the development industry*, University of Technology, Sydney 2005.

⁴⁰ *Our Common Future...*, s. 12.

⁴¹ Taką skrótową nazwą określa się Konferencję Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju.

⁴² We wrześniu 2002 r. odbył się w Johannesburgu Światowy Szczyt Trwałego Rozwoju, który był podsumowaniem wcześniejszych dokonań.

⁴³ S. Kozłowski, *Rio, początek ery ekologicznej*, „Biblioteka Ery Ekologicznej”, nr 2, Akapit Press, Łódź 1993.

z którego deklaracja w sprawie zrównoważonego rozwoju zawierała przesłanie dla rządów i plan wdrażania „Agendy 21” oraz celów milenijnych ONZ⁴⁴. Deklaracja z Johannesburga w sposób jednoznaczny „głosiła”, że zrównoważony rozwój jest jedyną drogą, która może doprowadzić do poprawy jakości życia wszystkich ludzi bez rabunkowej eksploatacji zasobów naturalnych ziemi. Uchwały i postanowienia dwóch światowych gremiów skupionych wokół idei zrównoważonego rozwoju wskazały, że realnym warunkiem jej realizacji jest rozwój struktur społeczeństwa obywatelskiego, które mogłoby wykorzystywać pokłady energii w zakresie twórczej ochrony środowiska, pod warunkiem przyznania praw do informacji i udziału w decydowaniu o najbliższym i globalnym jego wymiarze⁴⁵.

Unia Europejska, zgodnie z przyjętą w 2000 r. strategią lizbońską, miała stać się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy, gospodarką światową, zdolną do zrównoważonego rozwoju gospodarczego zapewniającego więcej lepszych miejsc pracy oraz większą spójność socjalną. Opracowana w 2001 r. *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*⁴⁶ charakteryzowała się kompleksowym podejściem do kierunków długofalowych zagadnień środowiskowych. Przywódcy Unii Europejskiej w Brukseli w 2005 r. podkreślili znaczenie ochrony środowiska w Europie i uznali, że strategia lizbońska na rzecz rozwoju musi przyczyniać się do realizacji głównego celu, jakim jest zrównoważony rozwój. Tak więc zrównoważony rozwój i konkurencyjność to priorytety nowych ram finansowych na lata 2007–2013 przedstawionych przez Komisję Europejską. Jednym z podstawowych działań realizowanych w jej ramach będzie zarządzanie zasobami naturalnymi. Dodany do strategii lizbońskiej w Goeteborgu w 2001 r. filar ekologiczny nie stracił na aktualności w aspekcie zmian klimatycznych i efektu cieplarnianego, opanowania presji na środowisko ze strony transportu, poprawy zdrowia publicznego i zachowania zasobów naturalnych⁴⁷. Strategia lizbońska jest jedynym kompleksowym planem podniesienia konkurencyjności Unii Europejskiej składającym się ze zbioru reform gospodarczych i społecznych⁴⁸. Choć w 2005 r. konieczna okazała się jej nowelizacja, to właśnie zrównoważony rozwój miał zapewnić

⁴⁴ A. Wojtowicz, W. Pazdan, *Johannesburg na żywo i co dalej*, Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, Warszawa 2002.

⁴⁵ A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iusticia socialis*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Monografia Komitetu Inżynierii Środowiska PAN” 2003, (Komitet Inżynierii Środowiska, Lublin), s. 51–72.

⁴⁶ *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, 2001, http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/komunikat.pdf.

⁴⁷ Filar środowiskowy opiera się na strategii Unii Europejskiej „Środowisko 2010, nasz wybór, nasza szansa”.

⁴⁸ L. Pawłowicz, *Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, „Gazeta Bankowa” 2005, nr 4-5.

Unii „pozytywną, długookresową wizję społeczeństwa, które jest zamożniejsze i bardziej sprawiedliwe i które obiecuje czystsze, zdrowsze i bezpieczniejsze środowisko – społeczeństwa, które zapewnia lepszą jakość życia nam, naszym dzieciom i naszym wnukom”⁴⁹. Odnowiona strategia nie zaprzeczała wcześniej określonym celom, a ich przededefiniowanie miało w większym stopniu odpowiadać zmieniającym się uwarunkowaniom zarówno wewnętrznym, jak i wynikającym z dynamicznych zmian zachodzących w otaczającej Unię gospodarce globalnej.

Obecnie wskazuje się na potrzebę opracowania szczegółowej strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej wszystkich krajów członkowskich. Strategia miałaby uwzględniać istotne różnice i uwarunkowania krajów wysoko rozwiniętych i rozwijających się, gdyż nowe kraje mają niższy poziom PKB na jednego mieszkańca od krajów wysoko rozwiniętych i nie podjęły ze względów finansowych realizacji wymagań w zakresie ochrony środowiska, mimo wynegocjowanych wcześniej okresów dostosowawczych⁵⁰.

Sformułowanie koncepcji rozwoju zrównoważonego, harmonijne łączenie celów ekonomicznych i społecznych w imię dobra środowiska i przyszłych pokoleń dało wyraz powstania nowego modelu funkcjonowania społeczeństwa. Najbardziej zaawansowaną koncepcją, i jak do tej pory jedyną, dążącą do powstrzymania katastrofy ekologicznej świata jest idea trwałego i zrównoważonego rozwoju. Koncepcja ta znalazła trwałe miejsce w wielu dyscyplinach naukowych, tym samym warunkując określane działania globalne, ale także odnosząc się bezpośrednio do działań lokalnych, również w zainteresowaniu samorządów terytorialnych. Idea ta zapoczątkowała rozwój ekonomii środowiskowej jako tej dyscypliny, która poszukuje uzasadnienia opłacalności nowego modelu gospodarowania środowiskiem⁵¹. W ostatnim dziesięcioleciu podkreśla się konieczność wprowadzenia zagadnień środowiskowych do teorii ekonomicznych i traktowania ich na równi z innymi zmiennymi wpływającymi na proces rozwoju⁵².

⁴⁹ *Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, COM (2001) 264, Bruksela, 15.05.2001, s. 2.

⁵⁰ S. Łojewski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] E. Brodniewicz (red.), *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, CZRiZS, Politechnika Białostocka, Białystok 2006, s. 12.

⁵¹ B. Poskrobko, *op. cit.*, s. 9; szerzej w: J. Jabłoński, *Wybrane problemy zarządzania środowiskowego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1999, s. 19.

⁵² W licznych pracach teoretycznych dokonuje się próby określenia charakterystycznych dla różnych skal czasowo-przestrzennych wartości progowych zmiennych ekologicznych szerzej na ten temat: C. S. Holling, D. W. Schindler, B. Walker, J. Roughtarden, *Biodiversity in the functioning of ecosystems*, [w:] *Biodiversity Loss: Ecological and Economic Issues*, C. Perrings, K. G. Maler, C. Folke, C. S. Holling, B. O. Jansson (eds.), Cambridge University Press, Cambridge 1995.

Potrzeba zainteresowania kategorią zrównoważonego rozwoju została zauważona, ponieważ dyskusje nad jej znaczeniem i możliwościami praktycznego stosowania systematycznie w ostatnich latach się powtarzają. Przyczyną bezpośrednio wywołującą zainteresowanie tą problematyką jest fakt odniesienia się do problemów rozwoju na gruncie ekologii oraz ekonomii⁵³. Toczące się dyskusje wskazują na konieczność przemyślenia tej koncepcji w praktyce realizacji programów określanych terminem zrównoważonego rozwoju.

1.1.3. Pojęcie i istota koncepcji zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w sposób kompleksowy odnosi się do długotrwałej zdolności współdziałania gospodarki z rozwojem, przy spełnieniu kryterium odpowiedniego podejścia do środowiska przyrodniczego⁵⁴. Rozwój zrównoważony często w literaturze przedmiotu jest też nazywany rozwojem trwałym lub ekorozwojem. Koncepcja ta nie stanowi ściśle jednoznacznie zdefiniowanej kategorii ekonomiczno-ekologiczno-społecznej.

W literaturze przedmiotu występuje ponad sto definicji nawiązujących do idei zawartej w raporcie końcowym G. Brundtlanda, odnoszącej się „do zaspokajania potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia w sposób, który nie ogranicza możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłym pokoleniom”⁵⁵. Dokonując przeglądu licznych definicji, można stwierdzić, że dominują w nich akcenty sektorowe ukierunkowane na kapitał ekonomiczny, cywilizacyjny i przyrodniczy. W ich większości zwraca się szczególną uwagę na kapitał przyrodniczy bądź na relacje między kapitałami ekonomicznym, przyrodniczym i ludzkim. Liczne definicje rozwoju zrównoważonego stanowią nie tylko problem poznawczy, lecz także praktyczny, ponieważ rozwój ten może być rozumiany i interpretowany na wiele sposobów, a realizowane polityki i strategie mogą zawierać różne treści i zakresy⁵⁶.

⁵³ Szerzej w: D. E. Mrietta, *Back to Earht with Reflection and Ecology*, [w:] Ch. S. Brown, T. Toaddvine (eds.), *Eco-Phenomenology. Back to the Earth Itself*, State University of New York Press, Albany 2003, s. 121–133; E. S. Casy, *Taking a Galance at the Environment. Preliminay Thoughts on Promising Topic*, [w:] Ch. S. Brown, T. Toaddvine (eds.), *op. cit.*, s. 187–206.

⁵⁴ B. Pióntek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego* Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 14.

⁵⁵ R. Estes, *Toward sustainable development: from theory to praxis*, „Social Development Issues” 1993, Vol. 15, No. 3.

⁵⁶ F. Pióntek, *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*, [w:] F. Pióntek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1, *Teoria i kształcenie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 18.

W literaturze najczęściej przytaczana jest definicja trwałego rozwoju, który polega

[...] na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, chroniąc jednocześnie oraz zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w okresie długim. Rozwój gospodarczy musi wówczas oznaczać nie tylko wzrost dochodów *per capita*, ale także poprawę innych elementów dobrobytu społecznego. Musi on obejmować również niezbędne zmiany strukturalne [zarówno] w gospodarce, jak i całym społeczeństwie⁵⁷.

Rozwój zrównoważony to taki sposób gospodarowania zasobami naturalnymi, który nie prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego, a jednocześnie pozwala na zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń⁵⁸. Termin trwały i zrównoważony, odnosi się do typu rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym wykorzystywanie zasobów nieodnawialnych będzie ograniczone, a korzystanie z odnawialnych źródeł ma się łączyć z jak najmniejszym obciążeniem środowiska przyrodniczego⁵⁹.

W wielu definicjach rozwój zrównoważony i trwały rozpatrywany jest w ujęciu dynamicznym, w którym będzie przejawiał się w odpowiednim kształtowaniu proporcji związanych z korzystaniem z kapitału przyrodniczego, ekonomicznego i społecznego oraz w odpowiednim pojmowaniu jakości życia i jej kształtowaniu⁶⁰.

Często spotykaną definicją trwałego rozwoju jest twierdzenie, że jest taki, jeśli nie zmniejsza się żaden element składowy wektora celów społecznych i ekonomicznych związanych z procesem rozwoju ekonomicznego. Trwały rozwój oznacza maksymalizowanie korzyści netto z rozwoju ekonomicznego przy jednoczesnym zachowaniu użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie. Żeby rozwój był trwały, konsumpcja materialnych dóbr i usług musi być jednocześnie ograniczona do poziomu, który jest akceptowalny z ekonomicznego punktu widzenia – w tym zwłaszcza z punktu widzenia potrzeby zachowania właściwej jakości środowiska dla przyszłych generacji – i dostępny dla wszystkich ludzi⁶¹.

Co kryje się pod pojęciem „rozwój zrównoważony” próbują od ponad trzech dziesięcioleci określić wszyscy, którzy zainteresowani są dynamicznym i harmonijnym rozwojem gospodarki. Pojęcie to definiowane jest na wiele

⁵⁷ D. Pearce, K. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsaw, London 1990, definicja cytowana jest też w: A. Woś, *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992, nr 1–3.

⁵⁸ K. Dubel, *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998, s. 96.

⁵⁹ M. Ciechanowicz, J. Lean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 15.

⁶⁰ B. Piótek, *Kontrowersje i dylematy...*, s. 63.

⁶¹ B. Fiedorin. (red.), *op. cit.*, s. 230–231.

sposobów i trudno jest także jednoznacznie określić elementy współtworzące rozwój zrównoważony czy też zidentyfikować czynniki umożliwiające jego realizację.

Uświadomienie skutków naruszeń ekologicznych, wpływu zanieczyszczeń, a także faktu skończoności zasobów środowiska, stworzyły odpowiedni klimat do poszukiwania nowych wzorców rozwoju oraz konieczność opracowania kierunków polityki ekologicznej opartej na paradygmacie zrównoważonego rozwoju. Założenia polityki rozwoju trwałego i zrównoważonego prezentowane w literaturze przedmiotu nie zawsze jednak są respektowane w praktyce. Zasada zrównoważonego rozwoju jest taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli (obecnie i w przyszłości)⁶².

Zrównoważony rozwój oznacza utrzymanie równowagi w tzw. trójkącie celów. To znaczy realizowanie celów ekologicznego rozwoju na szczeblu światowym, narodowym, regionalnym i lokalnym, celów efektywnej formy ekonomii na szczeblu przedsiębiorstwa, także celów społecznych, sprawiedliwego rozwoju dla przyszłych pokoleń, społeczności i kultury. Podstawowymi argumentami przemawiającymi za zrównoważonym rozwojem są przede wszystkim powody:

- ekologiczne (utrzymana zostanie równowaga atmosferyczna, zabezpieczone zostaną nienaruszone struktury przyrody, redukcja zanieczyszczeń, długotrwałe korzystanie z zasobów naturalnych),
- ekonomiczne (ochrona środowiska jest tańsza od działań naprawczych, oszczędzanie zasobów naturalnych zwiększa konkurencyjność przedsiębiorstw, innowacje techniczne otwierają nowe szanse rynkowe),
- społeczne (zrównoważony rozwój stwarza i zabezpiecza nowe miejsca pracy, wzrost stopy życiowej i stabilność społeczną i polityczną)⁶³.

W literaturze przytaczana jest opinia traktowania zrównoważonego rozwoju jako pożądanego kierunku rozwoju świata i cywilizacji, charakteryzującego się harmonią pomiędzy dobrobytem gospodarczym, sprawiedliwością społeczną a środowiskiem. Wymienia się cechy zrównoważonego rozwoju takie, jak: trwałość, długofalowość, wszechstronność, samopodtrzymywanie się⁶⁴. Zrów-

⁶² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 37.

⁶³ M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński, *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 78–79.

⁶⁴ E. Roszkowska, *Zrównoważony rozwój jako równowaga dynamiczna uogólnionej grze społecznej*, „Ekonomia i Środowisko” 2007, nr 1, s. 48.

noważony rozwój traktowany jest jako umiejętność koordynowania działań realizujących następujące cele:

- ekologiczne, które związane są z zachowaniem różnorodności biologicznej, integralności systemów przyrodniczych czy produkcji biologicznej,
- ekonomiczne, które mają zapewniać dalszy wzrost materialnego dobrobytu, stabilnego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju regionu,
- społeczne, odnoszące się do zapewnienia dostępu do dóbr społecznie pożądaných, zaspokajanie potrzeb materialnych, zachowanie różnorodności kulturowej, sprawiedliwości społecznej, współdziałania w życiu społecznym i politycznym itp.,
- psychologiczne, polegające na zapewnieniu zrównoważenia między dobrobytem materialnym a jakością życia,
- instytucjonalne, odnoszące się do integracji polityki środowiskowej z polityką gospodarczą i społeczną, wzmacniania współpracy międzynarodowej i roli grup społecznych⁶⁵.

Z uwagi na to, że środowisko i rozwój są ze sobą nierozłącznie powiązane, rozwój gospodarczy, społeczny i ekologiczny tworzy pewną całość. Z tego powodu jego elementy wymuszają zdefiniowanie realizacji określonych celów (tab. 1.1).

W literaturze ekonomicznej często przytaczane są trzy grupy poglądów odnoszących się do interpretacji trwałości rozwoju:

- przyrodnicze (przyrodocentryczne), zwane też konserwacyjnymi – nadrzędność zasad ochrony i zachowania przyrody we wszystkich dziedzinach ludzkiej aktywności,
- samoograniczające (umiarkowanie antropocentryczne) – ekologiczne uwarunkowania działalności gospodarczej muszą być brane pod uwagę w produkcji i konsumpcji, tak aby można było zachować trwałość ekonomicznych i pozaekonomicznych użytków środowiska,
- technokratyczne (skrajnie antropocentryczne) – kontynuacja tradycyjnej teorii wzrostu i dobrobytu z wprowadzeniem modyfikacji wynikających z uwzględnienia ekologicznych uwarunkowań współczesnego wzrostu⁶⁶.

Dominującym stanowiskiem jest ujęcie umiarkowanie antropocentryczne, w ramach którego rozwój trwały musi być zrównoważony w tym sensie, że występuje równowaga pomiędzy celami ekonomicznymi, społecznymi i jakością środowiska. Trwały rozwój oznacza maksymalizowanie w długim okresie korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, przy jednoczesnym zachowaniu użyteczności i jakości zasobów naturalnych. W trwałym rozwoju konsumpcja

⁶⁵ D. Kiełczewski, *Konsumpcja a perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004, s. 31.

⁶⁶ T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 7–71.

materialnych dóbr i usług powinna być ograniczona do poziomu, który jest akceptowany z ekologicznego punktu widzenia, a zwłaszcza z punktu widzenia potrzeby zachowania właściwej jakości środowiska dla przyszłych pokoleń. W takim ujęciu zachowanie zasobów przyrody następuje dla przyszłych pokoleń wzdłuż ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego. Celom tym odpowiadają wymiary: przyrodniczy, społeczno-demograficzny, ekonomiczny i przestrzenny⁶⁷.

Tabela 1.1

Elementy składowe i cele ekorozwoju

Elementy	Cele
Jakość środowiska	Poprawa, a przynajmniej nie pogarszanie: <ul style="list-style-type: none"> • jakości powietrza atmosferycznego, • jakości wód, • poziomu natężenia hałasu, • stanu zieleni towarzyszącej osadnictwu, • stanu powierzchni ziemi, • poziomu promieniowania.
Stan zdrowia społeczeństwa	Poprawa, a przynajmniej nie pogarszanie stanu zdrowia poprzez: <ul style="list-style-type: none"> • działalność profilaktyczną, • działalność leczniczą.
Konserwatorska ochrona przyrody	Zachowanie wartości przyrodniczych w ramach: <ul style="list-style-type: none"> • przestrzennych form ochrony przyrody, • gatunkowej ochrony roślin i zwierząt, • ochrony indywidualnej.
Racjonalna gospodarka zasobami	Racjonalna gospodarka: <ul style="list-style-type: none"> • energią, wodą, • przestrzenią, surowcami.
Proekologiczne kierunki rozwojowe	Promowanie i rozwijanie funkcji zgodnych z predyspozycjami środowiska. Promowanie i rozwijanie form działalności najmniej uciążliwych dla środowiska. Kształtowanie racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej w nawiązaniu z systemami ekologicznymi.

Źródło: E. Borkowska, *Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju*, Wydawnictwo InE, Warszawa 1992; T. Madej, *Zrównoważony i trwały rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] T. Madej (red.), *Gospodarka a środowisko przyrodnicze*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 118–119.

⁶⁷ B. Fiedorin. (red.), *op. cit.*, s. 231.

Głównym przedmiotem dyskusji na temat rozwoju na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym czy lokalnym jest relacja między jakością życia, rozwojem społecznym, gospodarczym i środowiskowym oraz ich instrumentami⁶⁸.

Obecne społeczeństwa charakteryzuje wzrost złożoności i wzajemnych powiązań wymiarów zrównoważonego rozwoju. Wielu badaczy tego tematu wyraża pogląd, że częściowe działania służące poprawie środowiska i wzrost efektywności procesów produkcyjnych nie prowadzą do ogólnego zrównoważonego rozwoju⁶⁹. Jego czynniki posiadają specyficzne właściwości i metodologię, mogą być opisywane za pomocą zestawu wskaźników i monitorowane. W literaturze przedmiotu zauważalne jest bardziej holistyczne podejście, które uwzględnia same czynniki i ich wzajemne interakcje. Podejście to wymaga opracowania i zdefiniowania macierzy wartości odzwierciedlających interesy pojedynczych osób i grup we wszystkich wymiarach zrównoważonego społeczeństwa.

Cztery podstawowe wymiary zrównoważonego rozwoju muszą być ze sobą spójne, a zrównoważony rozwój powinien być w centralnym punkcie zainteresowania obecnych koncepcji ekonomicznych zorientowanych na wzrost. Wzrost rozumiany jest jako maksymalizacja dobrobytu i lepsza jakość życia. Liczni autorzy wymieniają elementy zrównoważonego rozwoju, dodając inne aspekty (etyczny, zdrowotny, duchowy) ponad zasadnicze: socjalny, kulturowy, środowiskowy i ekonomiczny. Współcześnie równowaga społeczna jest jednym z najistotniejszych problemów. Duże różnice między dochodami ludności pogłębiają nierówności w dziedzinie dobrobytu, edukacji, rozwoju nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Podkreśla się także zachowanie różnorodności kulturowej i poszanowania praw człowieka.

Szczególnym elementem pozostaje środowisko i zasoby naturalne coraz bardziej eksploatowane przez działalność gospodarczą i powiększenie się populacji. W obecnych warunkach postrzega się strategię zrównoważonego rozwoju w aspekcie środowiskowym, która może być realizowana w warunkach stymulowania rozwoju technologicznego i wzrostu innowacyjności. Znaczenie wpływu technologii informatycznych i komunikacyjnych na środowiskowy element zrównoważonego rozwoju jest podkreślane w wielu dokumentach⁷⁰.

Jednym ze sposobów holistycznego podejścia do pomiaru zrównoważonego rozwoju jest opracowanie zintegrowanych wskaźników. Pozwalają one analizować kilka jego dziedzin. Rekomendacje dla tworzenia zintegrowanych wskaźni-

⁶⁸ Szerzej w: T. B o r y s (red.), *op. cit.*, s. 31–57.

⁶⁹ Szerzej w: *ibidem*, s. 16.

⁷⁰ Wielu autorów stawia rekomendacje dla działań politycznych na różnych poziomach administracji – od rządowej do lokalnej. Szerzej w: *Comments on the draft Declaration and Action Plan*, C. Tuppen, Dadson A., D. Pamlin, R. Weiler (eds.), WSIS/PCIP/DT/1-E&2-E, Genewa 2003.

ków wyróżniają wskaźniki systemowe i przekrojowe⁷¹. Ich opracowanie wymaga zintegrowanego systemu pomiaru dobrobytu i zrównoważonego rozwoju, które powinny być wyrażone w jednostkach fizycznych lub monetarnych odpowiadających wartościom kapitałów: ludzkiego, społecznego, środowiskowego i produkcyjnego. Prace nad wskaźnikami trwały przez wiele lat, a sam ich przedmiot ciągle poddawany jest modyfikacji. W ujęciu globalnym podejmuje się próby identyfikacji pomiaru zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem indeksu zrównoważenia środowiskowego (Environmental Sustainability Index – ESI), który jest propozycją pomiaru wielkości zasobów naturalnych społeczeństwa i działań środowiskowych, fluktuacji zanieczyszczeń, oraz wskaźnika wydobycia surowców, a także mechanizmów instytucjonalnych i zdolności do zmiany wielkości przyszłych zanieczyszczeń i możliwości wykorzystania zasobów. ESI umożliwia szcharakteryzowanie krajowego zarządzania środowiskiem na podstawie 21 wskaźników opartych na 76 zmiennych⁷².

Komisja ds. Mierzenia Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego pod kierunkiem J. Stiglitz i A. Sena podjęła kwestię wyjścia poza rachunek produktu krajowego brutto w mierzeniu rzeczywistości gospodarczej i społecznej⁷³. Raport z 14 września 2009 r. postuluje opracowanie dodatkowych wskaźników, opisujących dobrobyt jednostki i społeczeństw oraz zrównoważony rozwój ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Obecnie istnieje wiele wskaźników zrównoważonego rozwoju w formie prostej lub złożonej (jako wskaźniki kompozytowe). Opracowane one zostały przez: zespoły badaczy, organizacje międzynarodowe oraz instytucje statystyki publicznej. J. Stiglitz określa obraz różnych wskaźników, rachunków, które najwyraźniej nie są ze sobą spójne, i proponuje rozpocząć debatę nad dodatkowymi rachunkami, które pozwolą uzyskać pełniejsze informacje o dobrobycie jednostek i społeczeństw oraz równowadze rozwoju.

Interdyscyplinarność teorii zrównoważonego rozwoju determinuje wielość definicji występujących w literaturze przedmiotu, co może stanowić problemy poznawczy i praktyczny. Sama koncepcja zrównoważonego rozwoju zawiera komponenty: ekologiczne, ekonomiczne, polityczne, społeczne oraz etyczne. Tym samym ze względu na wieloaspektowość zrównoważenia rozwoju można go analizować i interpretować na wiele sposobów, inicjując jednocześnie zainteresowanie wielu dyscyplin naukowych. Pojęcie rozwoju zrównoważonego

⁷¹ Rekomdacje Global Reporting Initiative Centrum współpracujące z United Nations Environment Programme, www.globalreporting.org.

⁷² M. Markowska, *Pozycja Polski w świetle badań zrównoważonego rozwoju środowiska*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2006, vol. 1115, Gospodarka a Środowisko, nr 5, s. 128–129.

⁷³ J. E. Stiglitz, A. Sen, J. P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic performance and Social Progress*, <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/dokumentr.htm>, 14.09.2009.

ciągle ulega ewolucji⁷⁴. Niemniej jednak mimo swojej wieloznaczności koncepcja ta ma lub przynajmniej powinna posiadać pewne elementy wspólne. Należą do nich: długoletnie stosowanie zasad ochrony środowiska, oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi i zachowanie przezorności.

Dążenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju może mieć miejsce na każdym poziomie – od układów globalnych, międzynarodowych i państwowych, do układów lokalnych, sektorowych i pojedynczych podmiotów. Rozwój zrównoważony, uwzględniający rozwój ekonomiczno-społeczny, jest szansą nie tylko ograniczającą degradację środowiska, lecz także daje możliwość podnoszenia i wyrównywania dobrobytu społeczeństwa dziś i w przyszłości. Aktualne pozostaje stwierdzenie, że zrównoważony i trwały rozwój powinien rozwiązywać problemy środowiskowe w sposób, który zapewnia jego materialne i społeczne podstawy. Co oznacza realizację społecznie pożądanych celów (wzrost realnego dochodu, poprawę stanu zdrowotnego i poziomu żywienia, uczciwy dostęp do zasobów środowiska przyrodniczego, poprawę poziomu wykształcenia) oraz trwałość bądź jego samopodtrzymywanie się – rozwój zrównoważony pod względem ekologicznym. Oznacza to, że żaden element rozwoju w trakcie tego procesu nie powinien ulec zmniejszeniu. Powinno to powodować konieczność zachowania odpowiedniej jakości środowiska, w tym jego zasobów i użytków pozaekonomicznych, dla przyszłych generacji oraz konieczność zabezpieczenia podstawowych zasobów surowców na potrzeby wzrostu gospodarczego w przyszłości⁷⁵. Sceptycy poddają w wątpliwość bezwzględne dążenie do osiągania zrównoważonego rozwoju, zaś jego zwolennicy wskazują potencjalne skutki zaniedbań w tym zakresie.

1.1.4. Prawne i strategiczne ujęcie zrównoważonego rozwoju w Polsce

Ekorozwój identyfikował w polskiej literaturze ekonomicznej i ekologicznej kategorię trwałego i samopodtrzymującego się rozwoju. Pierwsza definicja rozwoju zrównoważonego została w Polsce sformułowana już w połowie lat osiemdziesiątych XX w. Użyto wtedy określenia ekorozwój jako „prowadzenie

⁷⁴ Zajmują lub zajmowali się tym tematem w literaturze przedmiotu np.: N. Georgescu-Roegen, R. Constanza, N. Munier, H. T. Odum, D. W. Pearce, a jeśli chodzi o aspekt wzrostu gospodarczego: H. E. Daly, R. J. Barro, W. Beckerman, P. S. Landem, W. Nordhaus, J. Stiglitz, J. Tobin.

⁷⁵ B. Fiedor, *System wskaźników i indeksów ekorozwoju*, [w:] *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej w warunkach gospodarki rynkowej*, K. Górka (red.), „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 18, (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie), s. 110–112.

wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą w taki sposób, aby nie spowodować nieodwracalnych zmian w żywej przyrodzie”⁷⁶.

W latach dziewięćdziesiątych w różnych programach i scenariuszach rozwoju używano terminu ekorozwój jako wszelkiego działania, które poprawia warunki życia człowieka na Ziemi, nie powodując degradacji środowiska przyrodniczego⁷⁷. W polskiej literaturze przedmiotu zauważono istniejące w rzeczywistości powiązania między społeczeństwem, gospodarką a środowiskiem przyrodniczym. Ekorozwój traktowany był jako sposób prowadzenia działalności gospodarczej, kształtowania i wykorzystywania potencjału środowiska oraz organizacji życia społecznego, który zapewnia dynamiczny rozwój jakościowo nowych procesów produkcyjnych, trwałość użytkowania zasobów przyrody i poprawę oraz zachowanie wysokiej jakości życia⁷⁸. Usystematyzowania koncepcji ekorozwoju podjął się B. Poskrobko, który wskazał, że jest on:

- ideą społeczno-filozoficzną, zawierającą harmonizowanie powiązań między działalnością gospodarczą i pozagospodarczą aktywnością człowieka a środowiskiem przyrodniczym, a także kształtowaniem nieantagonistycznych stosunków między różnymi systemami i grupami społecznymi,
- nowoczesnym kierunkiem rozwoju gospodarki na każdym poziomie oraz nowym sposobem organizacji i zarządzania jednostkami gospodarczymi,
- nowym kierunkiem badań naukowych integrującym wiedzę z różnych dziedzin w celu poznania relacji w makrosystemie społeczeństwo–gospodarka–środowisko⁷⁹.

Pojęcie „rozwój zrównoważony” początek bierze od uchwały Sejmu RP w sprawie polityki ekologicznej państwa z 1991 r.⁸⁰, w której rozwój zrównoważony był ujęty jako proces konsumpcji i produkcji. W jego ramach w sposób trwały są zapewnione wysoka jakość i dostępność zasobów środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń, aktywnie chronione naturalne siedliska i ekosystemy, natomiast wymogi ochrony środowiska respektowane są w każdej dziedzinie działalności publicznej i ekonomicznej. Była to pierwsza uchwała strategiczna w Polsce, a także jedna z pierwszych na świecie, gdzie potraktowano ochronę środowiska jako istotny element ładu zintegrowanego. Na jej podstawie rozpatruje się trwały rozwój jako strategię poprawy jakości życia w granicach wyznaczonych dopuszczalną pojemnością ekosystemów tworzących biosferę. Rozwój trwały obejmuje trzy składniki:

⁷⁶ B. Z a u f a l, *Problematyka i założenia ekorozwoju*, [w:] *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, t. 3, PKE, Kraków 1986, s. 18.

⁷⁷ K. G ó r k a, W. R a d e c k i, B. P o s k r o b k o, *op. cit.*, s. 76.

⁷⁸ B. P o s k r o b k o, *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 10, nr 1.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej*, MP 1991, nr 18, poz. 118.

– ekonomiczny, gdzie rozwój stwarza konieczność dążenia do wzrostu gospodarczego, który daje rzeczywisty wzrost dobrobytu, a pozwala uniknąć krótkowzrocznej polityki prowadzącej do zubożenia w długim okresie,

– społeczny, który sprowadza się do zaspokojenia ludzkich potrzeb i zapewnienia szans rozwoju,

– środowiskowy, polegający na zachowaniu ekologicznej infrastruktury i długookresowej integralności, a tym samym produktywności ekosystemów⁸¹.

W przyjętej w 1997 r. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*... stwierdza się, że Polska zapewnia ochronę środowiska, biorąc pod uwagę zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5), że ochrona środowiska jest obowiązkiem m. in. władz publicznych, które poprzez swoją politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74, 71). Podniesienie zasady zrównoważonego rozwoju do rangi ustrojowej zasady konstytucyjnej powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji podstawowych funkcji określonych w art. 5. Dotyczy to wszelkich organów państwa, a więc organów władzy publicznej⁸².

W *Rezolucji* [...] z 2 marca 1999... ustawodawca podkreśla, że rozwój zrównoważony to taki model rozwoju, w którym zaspokojenie bieżących potrzeb społecznych oraz potrzeb przyszłych pokoleń traktowane będzie równoprawnie⁸³.

Najstarszym polskim aktem prawnym, w którym pojawiło się pojęcie zrównoważonego rozwoju była ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁴. Jednak w tym dokumencie, podobnie jak w innych z tego okresu, używano pojęcia zrównoważonego rozwoju zamiennie z pojęciem ekorozwoju⁸⁵.

Ustawa „Prawo ochrony środowiska” dokonuje próby przedstawienia istoty rozwoju zrównoważonego –

rozwój społeczno-gospodarczy [jest to rozwój], w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości

⁸¹ J. Śleszyński, *Wskaźniki trwałego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 11, nr 2.

⁸² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483, oraz szerzej na ten temat: Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2005, s. 110.

⁸³ *Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski*, MP 1999, nr 8, poz. 96.

⁸⁴ *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 1994, nr 89, poz. 414, 415.

⁸⁵ Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 106.

zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń⁸⁶.

Udokumentowanie prawne pojęcia wprowadzone zostało także w kolejnych dokumentach strategicznych. Za pierwszą politykę ekologiczną uznaje się program zawarty w uchwale Sejmu RP z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej. To tam użyto pojęć „ekorozwój” i „rozwój trwały”. Drugim ważnym dokumentem była *II Polityka ekologiczna państwa...*⁸⁷ oraz kolejne jej modyfikacje. Aktualizacje opracowane były na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy lat 2007–2010⁸⁸. Pojęciem tym operowano także w kolejnych dokumentach, tj. *Polityce ekologicznej państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2009–2014* i [...] *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*. Istotnymi dokumentami przyczyniającymi się do rozwoju koncepcji był dokument *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*⁸⁹, a także *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013...*⁹⁰

W licznych publikacjach można było przeczytać o trwającym sporze o używaną terminologię: „ekorozwój” czy „rozwój zrównoważony”. Miał on swój finał na konferencji „Edukacja dla ekorozwoju” w 2005 r., gdzie przyjęto termin „rozwój zrównoważony”. Za podstawową definicję rozwoju zrównoważonego należy uznać definicję wynikającą z treści ustawy „Prawo ochrony środowiska”, która opiera się nie tylko na zasadzie integrowania sfer: środowiskowej, ekonomicznej i społecznej, ale także na zasadzie równych szans dostępu do zasobów i sprawiedliwości międzypokoleniowej, a przez to jest najpełniejsza.

⁸⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001, nr 62, poz. 627, art. 3, ust. 50.

⁸⁷ *II Polityka ekologiczna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 i Sejm RP 23 sierpnia 2001 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2001, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.

⁸⁸ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”*, MP 2003, nr 33, poz. 433, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf, 21.03.2012, i komentarz. *Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2006. *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”*, MP 2009, nr 34, poz. 501, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf, 21.03.2012. J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 353, 259.

⁸⁹ *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwo Środowiska, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2000.

⁹⁰ *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 6 września 2005 r.*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/informator/npr2/npr.htm>, 21.03.2012.

Problemom definicji i charakterystyce rozwoju zrównoważonego poświęcono wiele uwagi. Czołowe miejsce w mierzeniu stopnia osiągnięcia zrównoważonego rozwoju zajmuje w nauce polskiej T. Borys⁹¹. Rozwój zrównoważony nie stanowi jednolitej i ściśle zdefiniowanej kategorii ekologiczno-społeczno-ekonomicznej. Koncepcja ta zmienia się w czasie i przestrzeni oraz odzwierciedla różnice w systemach wartości. Mimo swej wieloznaczności posiada elementy wspólne, takie jak: długoterminowy punkt widzenia w realizacji zasad ochrony środowiska, oszczędne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz zachowanie przezorności.

Tak więc rozwój zrównoważony, będący wcześniej wizją, a następnie deklaracją polityczną, stał się rzeczywistością i dzisiaj odnosi się do wszystkich sfer życia społeczno-gospodarczego. Jest on więc nieodwracalnym procesem transformacji czynników rozwojowych w nowe wartości dla społeczeństwa. Jego paradygmat „kładzie nacisk” na wymóg niewytwarzania dóbr ekonomicznych kosztem wartości środowiskowych, a także społecznych i kulturowych, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości kapitałów rozwojowych dla przyszłych pokoleń.

Trwały i zrównoważony rozwój jest koncepcją takiego stymulowania procesami społeczno-ekonomicznymi, aby wzrost gospodarczy dokonywał się poprzez bardziej efektywne i jednocześnie racjonalne wykorzystywanie wszelkich zasobów przyrody. Jego istotą jest powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia ludności z poprawą stanu środowiska przyrodniczego i z dążeniem do zachowania go dla przyszłych pokoleń. Wiąże się go z jakością życia teraz i w przyszłości, ochroną środowiska, sprawiedliwością wewnątrz i międzypokoleniową⁹². Procesy rozwojowe zachodzą w przestrzeniach: społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Wzajemnie na siebie oddziałują, silnie warunkując kierunki i tempo zmian charakteryzujących rozwój danej społeczności lokalnej, narodu czy też kręgu cywilizacyjnego.

Współcześnie eksponuje się trzy podstawowe ujęcia problematyki zrównoważonego rozwoju:

- przyrodnicze, podkreślające potrzebę dostosowania działalności gospodarczej i aktywności społecznej do istniejących możliwości ekosystemów i tym samym uwzględniania nadrzędnego charakteru wartości przyrodniczych,
- ekonomiczne, wskazujące na potrzebę równoważenia działalności gospodarczej i produktywności ekosystemów,

⁹¹ Wśród licznych publikacji na ten temat można wyróżnić np.: T. B o r y s (red.), *op. cit.*, i d e m (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Warszawa 2005.

⁹² Szerzej w: D. G i b b s, *Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies*, „Geoforum” 2000, Vol. 31, s. 10.

– cywilizacyjne, według którego równoważenie powinno odbywać się nie pod kątem istniejących technik, ale z punktu widzenia najnowszych wyników nauki⁹³.

Współcześnie próbuje się koncepcję rozwoju zrównoważonego wiązać ze wzrostem gospodarczym i z poziomem dobrobytu społecznego⁹⁴. Rozwój zrównoważony jest szansą nie tylko ograniczenia degradacji środowiska, lecz także podnoszenia i wyrównywania dobrobytu społecznego w czasie teraźniejszym i przyszłym.

Powszechnie akcentuje się postulaty zrównoważonego rozwoju sformułowane przez H. Daly'ego w odniesieniu do fizycznych nakładów w gospodarce, gdzie poprzez ograniczanie skali użytkowania zasobów należy przekształcać postęp technologiczny z modelu maksymalizującego przepływ nakładów i efektów w model osiągania maksimum efektów ekonomicznych przy danym strumieniu nakładów. W odniesieniu do zasobów odnawialnych eksploataowanie ich powinno być na poziomie zapewniającym trwały przychód. Oznacza to, że dla zasobów służących jako nakłady (rośliny i zwierzęta) stopa eksploatacji nie powinna przekraczać stopy naturalnej regeneracji. Natomiast dla zasobów służących jako odbiorniki odpadów (atmosfera, woda) – emisja odpadów nie powinna przekraczać odnawialnej zdolności asymilacyjnej. W odniesieniu do zasobów nieodnawialnych akcentuje się pogląd utrzymania ogólnego zasobu kapitału naturalnego poprzez eksploatację jego nieodnawialnych składników z szybkością odpowiadającą tempu dostarczania gospodarce ich odnawialnych substytutów⁹⁵.

Tak więc podstawowym założeniem zrównoważonego rozwoju jest takie prowadzenie polityki i działań w poszczególnych sektorach gospodarki i życia społecznego, aby doprowadziło do zachowania środowiska w stopniu umożliwiającym korzystanie z niego przez obecne i przyszłe pokolenia.

⁹³ F. Piontek, *Kategoria efektywności w procesie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, vol. 19, nr 2, s. 29–30.

⁹⁴ Szerzej w np.: W. Beckerman, J. Pasek, *Justice Posterity and the Environment*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 82–83 oraz N. Munier, *op. cit.*, s. 425–431.

⁹⁵ H. E. Daly, *The economic growth debate. What some economists have learned but many have not*, „Journal of Environmental and Management” 1987, Vol. 14, i *Sustainable Development: from Concept and Theory toward Operational Principles*, „Population and Development Review” 1990, Vol. 16.

1.2. Polityka ekologiczna a zrównoważony rozwój

1.2.1. Cele i kierunki proekologicznej polityki państwa i jej europejska geneza

Polityka ekologiczna w znaczeniu ogólnym jest to świadoma działalność państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem przyrodniczym, czyli użytkowania jego zasobów i walorów, ochrony i kształtowania ekosystemów lub wybranych elementów biosfery⁹⁶. Polega na jego racjonalnym kształtowaniu poprzez właściwe użytkowanie, ochronę na podstawie poznanych praw przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych⁹⁷. Tak wyodrębniona polityka ekologiczna ma wysoką rangę w polityce państwa, a jej wielopłaszczyznowe kierowanie procesami ochrony środowiska ma na celu zapewnienie niezbędnej skuteczności i efektywności działań ekologicznych⁹⁸. Polityka ekologiczna wyznacza ogólne kierunki działania, a jej uszczegółowienie odbywa się poprzez konkretne dokumenty programowe, takie jak programy wykonawcze do polityki czy dokumenty sektorowe⁹⁹.

Początków wspólnotowej polityki ochrony środowiska należy upatrywać w programach działań Wspólnoty Europejskiej (WE) na rzecz ochrony środowiska naturalnego podjętych po raz pierwszy w latach siedemdziesiątych¹⁰⁰. Narastające jego zanieczyszczenie i negatywny wpływ na zdrowie człowieka spowodowały, iż problem ten nabrał znaczenia międzynarodowego.

Współcześnie polityka ekologiczna jest ważnym czynnikiem kształtującym treść norm prawa ochrony środowiska. Postępująca degradacja środowiska, zwróciła uwagę szefów państw i rządów krajów członkowskich WE, którzy na szczycie w Paryżu w 1972 r. uznali za konieczne opracowanie programu działań na rzecz ochrony środowiska¹⁰¹. Podstawy działania EWG w obszarze środowiska zdefiniowano dopiero w roku 1986, w *Jednolitym akcie europejskim*,

⁹⁶ K. Górka, W. Radecki, B. Poskrobko, *Ochrona środowiska. Problemy społeczno-ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001, s. 64.

⁹⁷ B. Poskrobko (red.), *op. cit.*, s. 77.

⁹⁸ J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, PWE, Warszawa 2003, s. 66.

⁹⁹ Np. „Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010, „Krajowy program gospodarki odpadami”, „Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych”.

¹⁰⁰ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000, s. 230.

¹⁰¹ K. Wilk, *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, „Polityka Gospodarcza”, czerwiec–grudzień 2003, nr 7–8, (Szkoła Główna Handlowa, Katedra Polityki Gospodarczej, Warszawa), s. 7.

wprowadzając do *Traktatu rzymskiego* trzy nowe artykuły (130r–130t), zawarte w VII tytule: „Środowisko”. To właśnie *Jednolity akt europejski* uznany został za podstawę wspólnotowej polityki ekologicznej¹⁰².

Kolejnym etapem był *Traktat o Unii Europejskiej* z 7 lutego 1992 r. podpisany w Maastricht. Zgodnie z nim, od 1 listopada 1993 r. ochrona środowiska współtworzy tzw. I filar Unii Europejskiej i zawiera w sobie podejmowanie wspólnych działań dla sprostania wyzwaniom i rozwiązywania problemów wykraczających poza granice poszczególnych państw, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak ochrona środowiska. Z kolei *Traktat amsterdamski* zobowiązał państwa członkowskie Unii do uwzględniania kwestii ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach polityki gospodarczej¹⁰³.

Unia Europejska, przygotowując swoją politykę w dziedzinie ochrony środowiska, zobowiązana jest „brać pod uwagę”: dostępne dane naukowe i techniczne, uwarunkowania środowiska w różnych regionach, gospodarczy i społeczny rozwój wspólnoty jako całości oraz równomierny rozwój regionów¹⁰⁴.

Polityka ochrony środowiska naturalnego jest dziś traktowana przez Unię Europejską jako „nieodłączny element polityki na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju”. Dalszy wzrost gospodarczy krajów członkowskich, a także dobro jej mieszkańców – w tym dbałość o ich zdrowie – wymagają stałej troski o stan środowiska i podejmowania wszelkich możliwych działań chroniących je przed degradacją¹⁰⁵. Polityka ochrony środowiska została uznana za niezbędną i zyskała podstawy prawne. Skutkiem tych decyzji było powstanie wspólnotowego prawa ochrony środowiska¹⁰⁶.

Pierwszy program działań, na lata 1973–1975, zawierał podstawowe zasady w dziedzinie polityki ochrony środowiska, w tym zasadę podejmowania środków ostrożności i prewencji, oraz odpowiedzialności finansowej sprawcy zanieczyszczeń, które obowiązują do dziś. Kolejne dwa programy w dziedzinie ochrony środowiska, na lata 1976–1981 oraz 1982–1986, umożliwiły rozszerzenie i skonkretyzowanie pierwszego programu. Podczas pierwszych kilkunastu lat kształtowania polityki ochrony środowiska wspólnota, pomimo uznanej już zasady prewencji, koncentrowała swoje działania na likwidacji skutków zanie-

¹⁰² Wybór aktów prawnych w załączniku do: M. Perkowski, T. Kiercel, *Finansowanie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2005, s. 81 i nast.

¹⁰³ K. Górka, *Skutki integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 2, *Wdrażanie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 23.

¹⁰⁴ R. Paczulski, *Prawo Ochrony Środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 92.

¹⁰⁵ K. Dmochowski, *Ochrona środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 8.

¹⁰⁶ J. Boć, *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2004, s. 35.

czyszczeń, a uchwalane w tym czasie akty prawne miały charakter głównie zakazów i nakazów.

Sytuacja zmieniła się dość radykalnie wraz z przyjęciem czwartego programu działań na okres 1987–1992. W *Jednolitym akcie europejskim*, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., wspólnota uzyskała legitymizację prawną swych poczynąń w dziedzinie ochrony środowiska. Do *Traktatu o Unii Europejskiej* wprowadzono nowy tytuł „Środowisko naturalne”, a zawarte w nim artykuły (174–176, numeracja według wersji skonsolidowanej) uporządkowały przyjęte zasady: podejmowania środków ostrożności, prewencji, naprawy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, odpowiedzialności sprawcy za degradację środowiska, subsydiarności¹⁰⁷.

Wraz z podpisaniem *Jednolitego aktu europejskiego* w 1987 r. kraje wchodzące w skład wspólnoty dostały legitymacje do prowadzenia polityki w zakresie ochrony środowiska. Utrwalono wtedy zasady: profilaktyki, sprawcy, pierwotnego pochodzenia oraz subsydiarności. W 1988 r. weszła w życie dyrektywa w sprawie ochrony środowiska, która przewidywała stworzenie jednolitej procedury administracyjnej, stosowanej przy planowaniu projektów gospodarczych w celu kontroli ich skutków dla ludzi, zwierząt i środowiska¹⁰⁸.

Na początku lat dziewięćdziesiątych kraje WE odczuwały coraz silniejszą potrzebę podjęcia systematycznych działań w zakresie zarządzania środowiskiem naturalnym. Podczas szczytu w Dublinie w czerwcu 1990 r. przepisy dotyczące ochrony środowiska zostały uznane za najważniejsze.

W roku 1991 polityka wspólnot europejskich w zakresie środowiska naturalnego została znacznie rozszerzona. Połączono ją z ogólną polityką gospodarczą i uznano, że inicjatywy Komisji w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, rynek wewnętrzny, transport i energetyka powinny uwzględniać potrzebę ochrony środowiska naturalnego¹⁰⁹.

Następnym przełomowym momentem był *Traktat z Maastricht* (1992), zgodnie z którym wszystkie działania na rzecz środowiska traktowane są na równi z podstawowym celem, jakim jest zapewnienie rozwoju gospodarczego wspólnoty. Takie wywindowanie aspektu środowiskowego dało podwaliny dodanego do traktatu artykułu, stanowiącego, iż wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być uwzględniane przy określaniu i realizacji wszelkiej polityki wspólnoty, w szczególności tej, która ma na celu rozwój¹¹⁰.

¹⁰⁷ E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 82.

¹⁰⁸ M. Magdziarz, *Polityka ekologiczna Unii Europejskiej na tle międzynarodowej polityki ochrony środowiska*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 137.

¹⁰⁹ K. Dmochowski, *op. cit.*, s. 19.

¹¹⁰ M. Sadowska, T. Sadowski, A. Tołoczko, T. Kuchlewski, *Dotacje na ochronę środowiska (w okresie 2007–2013), czyli o tym jak skutecznie pozyskać środki finansowe na inwestycje ekologiczne: praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007, s. 87.

W roku 1993 rozpoczęto realizację piątego programu „O trwałe i nieszkodliwy rozwój dla środowiska”. Jego celem było włączanie wszystkich zainteresowanych do pracy na rzecz profilaktycznej ochrony środowiska, przy jednoczesnym zapobieganiu skutkom szkód. Wraz z wydaniem „zielonej księgi” Komisja Europejska rozpoczęła prace odnoszące się do problemu usuwania szkód i naruszeń środowiska. W zakres tej polityki wchodziło finansowe wspieranie inwestycji służących poprawie stanu środowiska za pośrednictwem¹¹¹:

- programu LIFE, którego celem jest zapewnienie pomocy finansowej dla unijnych projektów z zakresu ochrony środowiska, m. in. ochrony naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory;

- funduszy strukturalnych wspierających restrukturyzację i modernizację gospodarek krajów UE;

- Funduszu Spójności, który wspiera finansowo peryferyjne kraje UE.

Program zatytułowany „W stronę zrównoważonego rozwoju” obejmował początkowo lata 1993–1997, a następnie został przedłużony do 2000 r. Powstał on w czasie, kiedy uświadomiono sobie w pełni uzależnienie trwałego rozwoju gospodarczego od troski i dbałości o środowisko naturalne, co znalazło swój wyraz w *Traktacie z Maastricht*, w którym wszelkie środowiska naturalne są traktowane na równi z podstawowym celem, jakim jest zapewnienie rozwoju gospodarczego wspólnoty. To podejście zostało potwierdzone i umocnione dzięki kolejnemu traktatowi. Zgodnie z *Traktatem amsterdamskim* (1997 r.) kraje członkowskie były zobowiązane do uwzględnienia kwestii ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach polityki gospodarczej¹¹². Znaczenie ochrony środowiska „wzmocniono” w art. 2 o Wspólnocie Europejskiej, gdzie duży zakres ochrony i poprawy jakości życia, jak też zrównoważony rozwój przyjęto jako zadania wspólnoty.

W trakcie realizacji piątego programu charakter działań wspólnoty na rzecz ochrony środowiska naturalnego zmienił się dość zasadniczo. Zastosowano przede wszystkim po raz pierwszy tzw. podejście horyzontalne, w którym bierze się pod uwagę wszelkie przyczyny zanieczyszczeń (w odróżnieniu od poprzednio przyjętego tzw. podejścia wertykalnego lub sektorowego). Za priorytetowe dziedziny uznano: zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, zintegrowane zwalczanie zanieczyszczeń i zapobieganie powstawaniu odpadów, ograniczenie zużycia energii nieodnawialnej, kompleksowe działania na rzecz poprawy środowiska na terenach miejskich, podniesienie poziomu zdrowotności i bezpieczeństwa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń ze strony przemysłu i instalacji jądrowych itd. Tak więc od 1997 r. zrównoważony

¹¹¹ Unia Europejska. *Informator o ochronie środowiska*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 6–32.

¹¹² K. Górka, *op. cit.*, s. 25.

rozwój jest podstawowym paradygmatem rozwoju Unii, został wpisany w art. 2 traktatu i stanowi podstawę wszystkich gałęzi polityki działań Unii¹¹³.

Główną uwagę poświęcono pięciu sektorom wpływającym w istotny sposób na środowisko, a zarazem mającym zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Za takie sektory uznano: przemysł, energetykę, transport, rolnictwo i turystykę. W ramach piątego programu, wspólnota zacieśniła również współpracę na rzecz ochrony środowiska z krajami kandydującymi do członkostwa, a także na forum światowym.

W 2000 r. Rada Europejska przyjęła szósty program działań Unii Europejskiej¹¹⁴, dotyczący środowiska pod hasłem: „Środowisko – 2010: Nasza przyszłość, naszym wyborem”, który został opracowany na lata 2001–2010¹¹⁵. Główną jego zasadą było strategiczne podejście do zagadnień środowiskowych, a celem – generalna poprawa stanu środowiska i jakości życia w Unii Europejskiej. Działania priorytetowe to¹¹⁶:

- działania na rzecz ochrony klimatu i zapobieganie jego zmianom,
- ochrona unikalnego zasobu, jakim jest przyroda i bioróżnorodność,
- postrzeganie ochrony środowiska w kontekście zagrożeń dla zdrowia ludzkiego,
- zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i odpadami.

Tak więc Unia Europejska staje się głównym koordynatorem polityki ochrony środowiska w Europie. Stara się podejmować odpowiednie kroki we wszystkich dziedzinach istotnych dla środowiska.

W realizacji zadań wspólnoty, w dziedzinie ochrony środowiska dużą rolę odgrywają działania na rzecz podnoszenia ekologicznej świadomości społeczeństwa. Duże znaczenie w realizacji celów polityki ekologicznej wspólnoty ma mechanizm finansowania działań w zakresie ochrony środowiska. Finansowanie to może odbywać się z różnych źródeł¹¹⁷. Wdrażaniu prawa WE w dziedzinie

¹¹³ B. Degórska, *Rola środowiska przyrodniczego w zagospodarowywaniu polskiej przestrzeni a ekologiczna polityka UE*, [w:] *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 233, Warszawa 2007, s. 139.

¹¹⁴ Decyzja 00/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, DzUrz WE L 242 z 10.09.2002, s. 1; DzUrz UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 152, zwany VI PDŚ obejmuje lata 2002–2012.

¹¹⁵ *Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju. Dokument nr 10117/06*, [w:] *Nota Rady Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2006 r.*, załącznik, <http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/CB9A4BAC6D7276B2C1256E7E002FD7CF?Open>, 21.03.2012.

¹¹⁶ L. Möller, *Znaczenie polityki ochrony środowiska z punktu widzenia przedsiębiorstwa*, [w:] M. Kramer, J. Brauweiler, Z. Nowak (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem, środowiskiem*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 248.

¹¹⁷ K. Wilk, *op. cit.*, s. 3.

ochrony środowiska służy system monitorowania. Przyjęcie przez kraje członkowskie wspólnotowych norm ekologicznych często łączy się z ponoszeniem dodatkowych kosztów i opóźnieniem realizacji zobowiązań implementacyjnych. Aby temu przeciwdziałać, system monitorowania wymaga od krajów członkowskich przedkładania Komisji Europejskiej corocznych raportów z postępu prac implementacyjnych¹¹⁸. W realizacji wspólnotowej polityki ochrony środowiska znaczącą rolę odgrywa Europejska Agencja Ochrony Środowiska, której głównym zadaniem jest gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o stanie środowiska w krajach członkowskich¹¹⁹.

Jednym z podstawowych zadań Unii Europejskiej jest wspieranie wysokiego stopnia ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz podnoszenie poziomu i jakości życia jej mieszkańców (art. 2 *Traktatu Wspólnoty Europejskiej* – TWE). Z tego powodu polityka ochrony środowiska traktowana jest obecnie jako integralna część polityki na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju, a jedną z zasad działania wspólnoty jest konieczność uwzględniania wymogów środowiskowych we wszystkich politykach WE. Rozwój zrównoważony to wyzwanie w rozwiązywaniu problemów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych, którym towarzyszy zmiana orientacji politycznych, ekonomicznych i społecznych. Jest to świadomie kształtowany proces wymagający zmian w strukturach instytucjonalnych w postępie technicznym i wzorcach konsumpcji, a także zachowania społecznego¹²⁰. Wyrazem poszukiwań bardziej skutecznych narzędzi do wypełniania programowych celów unijnej polityki ochrony środowiska jest partnerstwo społeczne w podnoszeniu jakości środowiska. Między innymi nowe metody przygotowywania projektów legislacyjnych, uwzględniające zaangażowanie różnych grup interesu, z włączeniem przedstawicieli sektora przemysłowego, ekologicznych grup lobbujących oraz władz lokalnych, ewoluowały i nadały kształt takim inicjatywom, jak np. „Europejski program do zmian klimatu”¹²¹.

Struktura i podstawowe reguły polityki ekologicznej Unii Europejskiej zawarte są w licznych programach działania (tzw. Action Programmes). Określają one kierunki polityki ekologicznej oraz wskazują w sposób niezobowiązujący na zamierzenia i plany przyszłych działań (w tym legislacyjnych) Komisji Europej-

¹¹⁸ H. Latkiewicz, *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej (I)*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 2, s. 46.

¹¹⁹ J. Borowiec, *Integracja polityki ochrony środowiska UE*, [w:] S. Czaja (red.), *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo I-BIS, Wrocław 2002, s. 8–10.

¹²⁰ D. Burzyńska, J. Fila, *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa 2007, s. 24.

¹²¹ G. Wojtkowska-Łodej, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 280.

skiej¹²². Polityka w zakresie środowiska Unii Europejskiej kształtowała się wraz ze wzrostem jego zagrożenia środowiska, a także związaną z tym potrzebą wspólnego działania w tym obszarze. Ewolucyjne podejście do zagadnień ochrony środowiska objawiło się w dokumentach unijnych.

Nie bez znaczenia jest obecnie pilna potrzeba podjęcia działań związanych z przezwyciężeniem negatywnych skutków kryzysu w państwach Unii Europejskiej. Oczekiwaniom tym może sprostać przyjęta w marcu 2010 r. strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”¹²³. Konsekwentna realizacja tej strategii powinna przyczynić się z jednej strony do przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu, z drugiej – kontynuować przyjęte wcześniej wyzwania i realizację wieloaspektowo rozumianego rozwoju zrównoważonego w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Zróżnicowanie problemów ekologicznych sugeruje, że ochrona środowiska nie może opierać się na pojedynczych instrumentach, należy dobierać je zależnie od celu i problemu do rozwiązania. Najważniejszą przesłanką tego doboru powinno być przekonanie, że środowisko jest dobrem rzadkim, a instrumenty ekopolityki muszą dawać bodźce do korzystania z dóbr środowiska w sposób efektywny¹²⁴.

Aktualnie podstawy polityki Unii Europejskiej wobec ochrony środowiska znajdują się przede wszystkim w traktacie ustanowionym przez Wspólnotę Europejską. Ewolucyjne podejście Unii do zagadnień ochrony środowiska przejawia się nie tylko w regulacjach prawnych, ale także rozwoju instytucjonalno-instrumentalnych form ochrony środowiska. Prawo „ekologiczne” Unii dzieli się na powszechne (horyzontalne), dotyczące środowiska jako całości, oraz sektorowe, czyli obejmujące określone składniki środowiska bądź gałęzie gospodarki¹²⁵. Szeroko rozumiany system polityki ekologicznej to przede wszystkim: prawo pierwotne Unii Europejskiej, prawo wtórne (dyrektywy) obowiązujące poszczególne kraje członkowskie, umowy międzynarodowe w obszarze środowiska i regulacje narodowe polityk ekologicznych poszczególnych państw wspólnoty¹²⁶. Prawo Unii Europejskiej „nie narzuca” krajom członkowskim jednolitego kształtu organizacji systemu ochrony środowiska,

¹²² Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska, Komisja Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003, s. 54.

¹²³ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020, Bruksela, 03.03.2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, 21.03.2012.

¹²⁴ A. Bernaciak, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 19.

¹²⁵ M. Perkowski, T. Kiercel, *op. cit.*, s. 23.

¹²⁶ A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, PWE, Warszawa 1998, s. 107.

niemniej jednak zalecenia dyrektyw, rozporządzeń i decyzji w tym zakresie w sposób istotny determinują optymalne wybory instytucjonalne. Nowe zadania ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju powodują konieczność określenia polityki i zakresu odpowiedzialności instytucji i organów w różnych dziedzinach realizacji zadań państwa.

Polityka ochrony środowiska w Polsce także przechodzi ewolucję. Pierwszy program na rzecz ochrony środowiska przyjęto w 1973 r., a podstawą dla kolejnych działań była ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska¹²⁷. Jednak ekorozwój jako element polityki ekologicznej pojawił się w literaturze w połowie lat osiemdziesiątych.

„Polityka ekologiczna państwa” zaakceptowana została przez Sejm i Senat w 1991 r. Ten dokument rozpoczął tradycję wdrażania kolejnych polityk. Kluczowe dokumenty krajowe: *II Polityka ekologiczna państwa...* (z 2000 r.)¹²⁸, *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* (z 2000 r.), „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010” (z 2002 r.)¹²⁹, oraz liczne akty prawne i zobowiązania wspólnotowe wyznaczają realizację rozwoju zrównoważonego. Ostatnia aktualizacja miała miejsce w 2008 r. – „Polityka ekologiczna w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”¹³⁰. „Prawo ochrony środowiska” wprowadza obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa¹³¹.

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa jest respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w strategiach i politykach w poszczególnych dziedzinach gospodarowania, tj. uwzględnianie przy sporządzaniu tych strategii, polityk oraz ich programów wykonawczych na równi z celami gospodarczymi i społecznymi właściwymi dla danego sektora, również celów ekologicznych. Dotyczy to energetyki, przemysłu, transportu,

¹²⁷ *Obwieszczenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, DzU 1994, nr 49, poz. 196, *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...*

¹²⁸ *II Polityka ekologiczna państwa... i Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010*, Ministerstwo Środowiska Warszawa 2002, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.

¹²⁹ *Uchwała [...] z dnia 8 maja 2003...*

¹³⁰ *Uchwała [...] z dnia 22 maja 2009...*

¹³¹ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...*, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo ochrony środowiska*, DzU 2008, nr 25, poz. 150, z późn. zm., art. 13–16 wprowadza obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa.

gospodarki komunalnej i budownictwa, rolnictwa, leśnictwa, turystyki i innych dziedzin działalności, które wywierają presję na środowisko w formie bezpośredniej lub pośredniego korzystania z jej zasobów oraz tworzenia w tych dziedzinach zanieczyszczeń i szkodliwych oddziaływań¹³². Zakłada się, że strategia zrównoważonego rozwoju Polski pozwoli na wdrażanie takiego właśnie modelu rozwoju, który zapewni skuteczną regulację i reglamentację korzystania ze środowiska.

Głównym celem nowej polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju, mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych. Polityka ekologiczna jest jednym ze składników polityki zrównoważonego rozwoju, który stymuluje wprowadzanie zmian o charakterze cywilizacyjnym na każdym szczeblu zarządzania w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Zarówno cele, jak i zasady polskiej polityki ekologicznej¹³³ wykazują dużą zgodność z funkcjonującą w Unii Europejskiej polityką ekologiczną.

Za ochronę środowiska odpowiedzialne są: administracja publiczna, zwłaszcza samorządowa, i podmioty gospodarcze. Ministerstwo Środowiska dodatkowo odpowiedzialne jest za przygotowanie założeń polityki ekologicznej państwa, a także prawa w tym zakresie (dotyczącego m. in. ochrony powietrza, powierzchni ziemi, wody, lasów i przyrody oraz zasobów naturalnych).

Najistotniejszym problemem pozostaje jednak fakt tworzenia celów w polityce ekologicznej „na dole”, gdzie powinno nastąpić skoncentrowanie celów, warunków czasowych ich realizacji i gromadzenia środków finansowych. Osobną kwestią pozostaje tworzenie wskaźników rozwoju zrównoważonego, których zadaniem jest informowanie o zaawansowaniu procesu wprowadzenia w życie koncepcji rozwoju. Tworzenie wskaźnikowego systemu monitorowania strategii i programów zrównoważonego rozwoju jest w dalszym ciągu jednym z najtrudniejszych problemów metodycznych w Polsce¹³⁴.

W opracowaniach na temat polityki ekologicznej państwa zarówno zawarto szacunkowe prognozy realizacji celów ekologicznych według źródeł finansowania (tab. 1.2), jak i przewidziano strukturę przedmiotowych nakładów w podziale na poszczególne kierunki działania oraz przedsięwzięcia pozainwestycyjne (a) i inwestycyjne (b) w latach 2003–2010 (tab. 1.3).

¹³² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003...

¹³³ Katalog zasad polityki ekologicznej został szczegółowo zaprezentowany w treści *II Polityki ekologicznej państwa...*

¹³⁴ T. Borys, *Wskaźniki ekorozwoju...*

Tabela 1.2

Nakłady na realizację w Polsce polityki ekologicznej państwa w latach 2005–2010 według źródeł finansowania (w mln zł)

Źródło	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Środki własne przedsiębiorstw	7 448	8 529	8 858	8 858	8 859	8 859
Środki jednostek samorządu terytorialnego	1 299	1 445	1 585	1 849	1 982	2 137
Budżet państwa	964	995	1 379	1 598	1 787	1 995
Fundusze ekologiczne	3 250	3 390	4 550	4 549	4 549	4 549
Pomoc zagraniczna	720	108	108	72	72	72
Fundusz kohezji i fundusze strukturalne	3 420	3 600	3 600	3 600	3 240	3 240
Razem	17 101	18 067	20 080	20 526	20 489	20 852

Źródło: dane zawarte w dokumencie: *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”*, MP 2003, nr 33, poz. 433, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf, 21.03.2012.

W przyjętej polityce ekologicznej państwa podkreśla się cele i zadania o charakterze systemowym, takie jak¹³⁵:

- włączenie aspektów ekologicznych do polityki sektorowej,
- aktywizacja rynku do działania na rzecz ochrony środowiska,
- partnerstwo z biznesem,
- kształtowanie postaw konsumentów,
- ograniczanie subsydiów szkodliwych dla środowiska,
- ekologizacja sektora finansowego,
- zarządzanie środowiskowe,
- egzekwowanie odpowiedzialności za skutki środowiskowe realizowanych przedsięwzięć,
- modyfikacja mechanizmów ekonomicznych i systemów finansowania,
- dostosowania instytucjonalne, edukacja ekologiczna, zapewnienie dostępu do informacji i poszerzenia dialogu społecznego,
- ekologizacja planowania przestrzennego i użytkowania terenu,
- rozwój badań i postępu technicznego, stymulowanie innowacji,
- współpraca międzynarodowa w dziedzinie prawa, procedur administracyjnych i gospodarki w celu dostosowania się do wymogów Unii.

¹³⁵ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003...*

Tabela 1.3

Nakłady na realizację polityki ekologicznej w latach 2003–2010 według kierunków działania
(w mln zł)

Kierunki działania	2003–2006		2007–2010	
	(a)	(b)	(a)	(b)
Racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych				
– zmniejszenie wodochłonności, materiałochłonności i energochłonności gospodarki	37	8 900	49	12 000
– ochrona gleb i rekultywacja terenów	11	120	14	160
– wzbogacanie i racjonalne użytkowanie zasobów leśnych	67	600	88	800
Poprawa jakości środowiska				
– gospodarowanie odpadami	58	12 500	77	16 600
– stosunki wodne i jakość wód	170	17 000	220	22 500
– ochrona powietrza	87	8 500	120	11 200
– działania na rzecz najlepszych dostępnych technik w przemyśle	–	11 500	–	15 200
– stres, hałas, promieniowanie	21	1 300	28	1 700
– bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne	170	2	220	2
– ochrona przyrody i krajobrazu	270	110	350	140
Narzędzia i instrumenty realizacyjne				
– „Prawo ochrony środowiska” i dostosowanie do Unii	1	–	2	–
– mechanizmy ekonomiczne i finansowe	3	–	5	–
– zarządzanie, kontrola, monitoring	240	4	310	5
– badania	12	–	16	–
– współpraca z zagranicą	100	–	140	–
– programy wykonawcze	1	–	1	–
Razem	1 248	60 536	1 640	80 307

Źródło: jak do tab. 1.2.

Mnogość priorytetów i zadań wymienianych w odpowiednich dokumentach wymaga odpowiednio funkcjonującego systemu finansowania, który umożliwi osiąganie zamierzonych i nakazanych dyrektywami standardów środowiska naturalnego. Polska stając się członkiem Unii Europejskiej jest nie tylko biorcą wspólnotowej polityki ekologicznej, ale uzyskała możliwość efektywnego i skutecznego kreowania tą polityką. Oznacza to także terminowe realizowanie zobowiązań zawartych w *Traktacie akcesyjnym* oraz efektywne wdrażanie wymagań wynikających z nowych przepisów unijnych dotyczących ochrony środowiska. Z tego powodu realizację wymagań wynikających z *Traktatu*

akcesyjnego uznano za priorytetowe zadania polityki ekologicznej państwa. Zgodnie z projektem *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*...¹³⁶, działania związane z ochroną środowiska są wspierane w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” oraz 16 regionalnych programów.

Członkostwo w Unii Europejskiej obliguje Polskę do realizowania strategii unijnej w każdej dziedzinie. Obecnie unijnym dokumentem strategicznym jest „Europa 2020”, który ma zagwarantować zrównoważony rozwój Unii Europejskiej. W polskim raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*¹³⁷ zawarto dziesięć tematów obejmujących różne sfery życia społecznego, gospodarczego i politycznego, których podjęcie jest niezbędne w celu ich skutecznej realizacji. Konsekwentne wdrażanie wybranych działań związanych z wyzwaniami rozwojowymi przyczyni się jednocześnie do skutecznej realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce.

Pojawia się jednak podstawowy problem, jakie działania są niezbędne obecnie w Polsce dla realizacji warunków trwałego i zrównoważonego rozwoju. Według znawców problemu podstawowe znaczenie mają przede wszystkim następujące cele polityki ekologicznej i zrównoważonego rozwoju:

- realizacja harmonizacji polityki ekologicznej z prawem Unii Europejskiej z uwzględnieniem okresów przejściowych w zakresie: ścieków komunalnych, zrzutu niebezpiecznych substancji do wód, przerobu opakowań, składowisk odpadów itp. oraz wzajemna współpraca z państwami Unii przy rozwiązywaniu problemów ekologicznych,
- zwiększenie znaczenia problematyki ekologicznej i trwałego rozwoju w świadomości społecznej,
- ochrona obszarów przyrodniczych i różnorodności biologicznej,
- szerokie upowszechnienie ochrony środowiska w przedsiębiorstwach, gminach i gospodarstwach domowych,
- problem ustalenia celów trwałego rozwoju i instrumentów w ścisłym związku ze społecznościami lokalnymi w formie strategii lub działań planistycznych,
- rozwój programów ekologicznych produkcji, konsumpcji oraz stylów życia związanych z ochroną przyrody¹³⁸.

¹³⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 1 sierpnia 2006 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006.

¹³⁷ M. B o n i (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

¹³⁸ Szerzej por. S. K o z ł o w s k i, *Międzynarodowe Sympozjum Naukowe. Perspektywy zrównoważonego rozwoju i współpracy na obszarze „Zielone płuca Europy”*, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Biuro Porozumienia „Zielone płuca Polski”, Politechnika Białostocka, Białystok 2001, materiały konferencyjne, oraz i d e m, *Podstawowe problemy zrównoważonego*

1.2.2. Zasady polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce

Ochrona środowiska zajmuje istotne miejsce w polityce Unii Europejskiej. W traktacie uznaje się, że polityka wspólnoty oparta jest na zasadach: przezorności, stosowania działań zapobiegawczych, dążenia do likwidacji szkód przede wszystkim u źródła, pokrywania kosztów przez sprawcę szkody. Wieloletnie doświadczenia Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia polityki ekologicznej pozwoliły na wypracowanie podstawowych zasad zarządzania środowiskiem zarówno w krajach UE, jak i w szerszym międzynarodowym kontekście. Do najważniejszych, uznanych zasad polityki ekologicznej UE, które stanowią podstawę konstrukcji zintegrowanego systemu instrumentów ochrony środowiska w każdym z krajów stowarzyszonych, należy zaliczyć zasadę zanieczyszczający płaci, pomocniczości, prewencji, efektywności ekonomicznej i kosztowej oraz sprawiedliwości¹³⁹.

Jedną z najczęściej cytowanych zasad jest zasada „zanieczyszczający płaci”, która ma za zadanie zinternalizować koszty odnowy i prewencji w celu realizacji polityki środowiskowej w sposób efektywny (tzw. efektywność kosztowa). Pomimo akceptacji tej zasady, istnieją nadal kontrowersje w praktycznym podejściu do tego, jak daleko powinna sięgać odpowiedzialność tych, którzy zanieczyszczają środowisko. Istnieje zgodność co do tego, że zanieczyszczający powinien ponosić koszty przestrzegania standardów emisji. Rozbieżne poglądy formułowane są w odniesieniu do obarczania sprawców wartością strat ekologicznych.

Z kolei zasadę „pomocniczości”, należy rozumieć w ten sposób, że środki regulacji na poziomie UE powinny być podejmowane tylko wówczas, kiedy zapewniają wyraźną korzyść w porównaniu z rozwiązaniami określonymi przez państwa członkowskie. Oznacza to istnienie zróżnicowanych preferencji poszczególnych państw oraz większą łatwość w dostępie do informacji na niższym poziomie organizacji. Państwa członkowskie mogą dobierać cele ekologiczne i środki ich realizacji, co wyraża się w ustalaniu norm jakości środowiska (mogą być zróżnicowane w zależności od zdolności asymilacyjnych środowiska poszczególnych krajów) oraz w doborze instrumentów polityki osiągnięcia danej jakości środowiska. Stosowanie tej zasady może prowadzić do konfliktów między celami ekologicznymi a rynkowymi (np. bardzo surowe normy w jednym kraju przy liberalnych standardach środowiskowych w innym kraju i związane z tym transgraniczne konsekwencje).

rozwoju w wymiarze politycznym, [w:] G. Banse, A. Kieras (red.), *Zrównoważony rozwój od naukowego badania do politycznej strategii*, Editio Sigma, Berlin 2005, s. 57 i nast.

¹³⁹ K. Dmochowski, *op. cit.*, s. 24.

Realizacja zasady „prewencji” ma zapobiegać powstawaniu nieodwracalnych szkód w zasobach przyrodniczych przez przeciwdziałanie negatywnym skutkom je wywołującym już na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć.

Zasady „efektywności ekonomicznej i efektywności kosztowej” oznaczają filozofię projektowania efektywnych rozwiązań w ochronie środowiska, które jednocześnie byłyby postrzegane jako sprawiedliwe zarówno przez poszczególne kraje członkowskie, jak i przez ich wspólnotę. Zasady te zobowiązują do wyboru takich inicjatyw gospodarczych, które pozwalają na osiągnięcie przyszłych celów ekologicznych po najniższych możliwych kosztach, jednocześnie dostarczają bodźców do przyszłego rozwoju. W poszukiwaniu instrumentów ekonomicznych, które mogą sprzyjać efektywności ekonomicznej i kosztowej działań gospodarczych Komisja UE opowiada się za cenami rynkowymi dóbr i usług środowiskowych, obejmującymi wszystkie koszty środowiskowe, w tym także zinternalizowane straty ekologiczne (negatywne efekty zewnętrzne). Chodzi o wywoływanie racjonalnych zachowań konsumentów i producentów oraz zachowań bardziej przyjaznych dla środowiska.

Z kolei zasada „sprawiedliwości”, która choć trudna do zdefiniowania oznacza starania o obciążanie kosztami danej polityki, w szczególności państwa bogatsze. Istnieje jednak niebezpieczeństwo konfliktu zasad: efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości (zwiększenie kosztów realizacji polityki ekologicznej w sytuacji przejęcia części obciążeń kraju biedniejszego). W innych podejściach, zakładających doskonałe funkcjonowanie rynku i posiadanie przez władzę niezbędnych informacji, przyjmuje się, że sprawiedliwość i efektywność ekonomiczna mogą być rozdzielone. Rozwiązanie zaś problemu sprawiedliwości, który może się pojawić, nastąpi poprzez transfer dochodów, bez zwiększenia realnych kosztów dla społeczeństwa.

Konstrukcja polityki ekologicznej w Polsce opiera się również na kilku podstawowych zasadach¹⁴⁰. Należą do nich oprócz wymienianych wcześniej, a przyjętych w Unii, zasady podkreślane w dokumentach krajowych, takie jak: zrównoważony rozwój, integracja polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, równy dostęp do środowiska, regionalizacja, uspołecznienie polityki, przezorność stosowania najlepszych dostępnych technik, subsydiarność i klauzule zabezpieczeń.

Przez realizację „zrównoważonego rozwoju” należy rozumieć takie działania w różnych sektorach gospodarki, które powinny być prowadzone w taki sposób, aby zachować zasoby środowiska w stanie, pozwalającym na korzystanie z nich zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom. Należy równorzędnie traktować czynniki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne, a więc zintegrować działania w różnych dziedzinach gospodarki.

¹⁴⁰ http://www.mos.gov.pl/1materiały_informacyjne/raporty_opracowania/polityka_ekologiczna_2003_2006.

Wyrażany w polityce ekologicznej proces „integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi” to konieczność traktowania na równi w politykach sektorowych celów ekologicznych, gospodarczych i społecznych. Z kolei realizacja „równego dostępu do środowiska” polega na zaspokojeniu potrzeb obecnego pokolenia w taki sposób, aby stworzyć warunki zapewniające realizację potrzeb przyszłych pokoleń, a także sprawiedliwy dostęp do ograniczonych zasobów środowiska między regionami i grupami społecznymi.

Zasada „regionalizacji” polega zarówno na rozszerzeniu uprawnień samorządów terytorialnych do ustalenia wymogów, opłat, ulg ekologicznych w stosunku do jednostek gospodarczych, jak i regionalizowaniu narzędzi polityki ekologicznej, a proces „uspoleczniania polityki ekologicznej” odbywać się powinien poprzez warunki prawne, materialne, instytucjonalne, zapewniając obywatelom udział w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju oraz edukacji ekologicznej.

Zasada „przezorności” polega na wdrażaniu nowych rozwiązań (np. w biotechnologii), które można podejmować dopiero wtedy, gdy zostaną naukowo udowodnione efekty, skutki ich wprowadzania oraz „stosowanie najlepszych dostępnych technologii ograniczenia zanieczyszczeń”, odnosi się do wdrażania najlepszych ekonomicznie uzasadnionych technologii dostępnych na rynku. Zapisanie w dokumentach zasady „subsydiarności” ma gwarantować przekazywanie części kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska na możliwie najniższy szczebel lokalny, na którym problem może zostać najskuteczniej rozwiązany, a „klauzule zabezpieczające” dają prawo zastosowania ostrzejszych środków ekonomiczno-prawnych na terenach silnie zdegradowanych niż na pozostałych obszarach¹⁴¹.

Zapobieganie i likwidowanie zanieczyszczeń wymaga od organów państwa oraz obywateli rozmaitych działań, które niekoniecznie muszą być regulowane przez prawo. Wspomnieć należy o takich formach aktywności na tym polu, jak edukacja ekologiczna, czynności faktyczne i inne działania administracji publicznej¹⁴². Kluczowa dla skutecznego przeciwdziałania zjawisku jest jednak prawna regulacja odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska. Podkreślenia wymaga, że nie każdy przejaw ludzkiej aktywności, powodujący wprowadzenie do środowiska zanieczyszczeń, wiąże się z określonego rodzaju odpowiedzialnością prawną¹⁴³. Znaczna część emitowanych zanieczyszczeń stanowi niejako „zło konieczne” pozostające w ścisłym związku z aktualnym stadium rozwoju cywilizacji. Rola prawa sprowadza się do tworzenia instrumentów (np. ekonomicznych) służących ograniczaniu i kontrolowaniu zjawiska,

¹⁴¹ K. Górka, W. Radecki, B. Poskrobko, *op. cit.*, s. 100–101.

¹⁴² P. Wójcik, *Szkody w środowisku. Rosnące ryzyko przedsiębiorstw*, „Magazyn Przemysłowy” 2002, vol. 46, nr 5, s. 25.

¹⁴³ M. Bar, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2001, vol. 28, nr 4, s. 75.

ale tylko w pewnym zakresie (w określonych przepisami przypadkach) do egzekwowania odpowiedzialności od podmiotów zanieczyszczających środowisko¹⁴⁴.

1.2.3. Polityka ekologiczna w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Polsce

Ustawa „Prawo ochrony środowiska”¹⁴⁵ (art. 17, 18) daje możliwość organom wykonawczym województwa, powiatu i gminy realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządzania odpowiednio wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, które następnie są uchwalane przez sejmik województwa, radę powiatu i radę gminy. Zasady ekopolityki, które musi uwzględniać dana jednostka samorządu terytorialnego, zostały określone w *II Polityce ekologicznej państwa...* i odnoszą się przede wszystkim do:

- przeciwdziałania negatywnym skutkom dla środowiska,
- równego dostępu do środowiska przyrodniczego, traktowanego w kategoriach sprawiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej,
- wdrażania najbardziej efektywnych rozwiązań technicznych, które ograniczą szkodliwe oddziaływanie na środowisko,
- minimalizacji nakładów inwestycyjnych na jednostkę uzyskanego efektu (zasada ta jest bardzo istotna z uwagi na zwykle ograniczony budżet gminy i wielkie lokalne potrzeby dotyczące chociażby infrastruktury ochrony środowiska).

Na poziomie gminy, zgodnie z omawianym dokumentem trwały i zrównoważony rozwój powinien uwzględniać zapewnienie trwałości w odniesieniu do:

- rozwoju lokalnego społeczeństwa poprzez ciągłość pokoleniową, wyższy poziom intelektualny następnego pokolenia oraz rozwój indywidualny każdego z mieszkańców gminy,
- trwałości użytkowania środowiska, a w szczególności funkcjonowania i produktywności podstawowych ekosystemów: lasów, jezior, łąk oraz gleb uprawnych,
- trwałości gospodarowania – nie można dopuścić do sytuacji, że jakaś gmina będzie żyć kosztem podatników kraju,
- wyrównywania rozwoju na kilku płaszczyznach,

¹⁴⁴ Z. Kamiński (red.), *Stan środowiska w Polsce*, „Biblioteka Monitoringu Środowiska”, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2004, raport, s. 104.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska...*, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008...*

- równowagi między rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskowym,
- równowagi między mniejszymi jednostkami terytorialnymi i zapewnienia równomiernego wzrostu gospodarczego wszystkich gmin,
- uregulowania różnic między wydatkami na inwestycje i pozainwestycyjne formy rozwoju;
- rozwoju gminy w krótkim i długim okresie, zaplanowanego w taki sposób, aby nie ograniczał rozwoju danego pokolenia i przyszłych pokoleń¹⁴⁶.

Na szczeblu gminy największą trudność sprawia przełożenie zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju na cele i zadania realizacyjne. Społeczności lokalne oczekują szybkich efektów zapewniających podniesienie poziomu życia. Rozwój lokalnych społeczności, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, będzie możliwy również wtedy, gdy organy administracji samorządowej skutecznie do tego je zachęcą. W praktyce przejawia się to w szansie nadania odpowiedniego kształtu (zapisów) opracowaniom, sporządzanym przez gminy, i włączeniu się w dobrowolne porozumienia ekologiczne. Wniesienie jednak jakiegś propozycji przez mieszkańców wymaga wiedzy i edukacji, stąd jednym z celów „długookresowej strategii” jest indywidualny rozwój intelektualny oraz zachęcenie do szerszego korzystania z praw, jakie daje ustrój demokratyczny i *Konstytucja*...

Zasada subsydiarności sprzyja osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozwoju mniej zamożnych gmin. Nie powinna to być jednak pomoc bierna, lecz taka, która zmusi mieszkańców gminy do kreatywności i samodzielnego szukania rozwiązań (samoorganizacja). Powinna ona polegać na wskazywaniu najlepszych dróg rozwoju, zgodnych z kryteriami zasady równoważenia, natomiast sposób wdrażania powinni wypracować sami mieszkańcy, biorąc pod uwagę indywidualny charakter gminy, specyficzną kulturę i tradycję oraz wartości zasobów środowiska. Eksperti zewnętrzeni, ekodoradcy i odpowiednio merytorycznie przygotowana kadra urzędu gminy mogą odegrać tu zasadniczą rolę.

Ochrona środowiska na szczeblu lokalnym postrzegana jest zwykle jako inwestowanie w urządzenia techniczne, np. w budowę oczyszczalni ścieków, wysypisk odpadów czy gazociągów. Natomiast planowanie zrównoważonego rozwoju wymaga także udziału przedsięwzięć pozainwestycyjnych, takich jak: szkolenie kadr, rozwój sieci informacyjnych, wdrożenie zarządzania środowiskowego czy edukacja ekologiczna. Spełnienie przez samorządy terytorialne powyższych postulatów umożliwi im osiągnięcie trwałości i sprawiedliwości między- i wewnątrzgeneracyjnej¹⁴⁷.

¹⁴⁶ K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 33.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 34.

W dokumencie „Polityka ekologiczna państwa” (z 1991 r.)¹⁴⁸, w pkt 49, zawarto kierunki umacniania samorządu terytorialnego jako ogniwa władzy ekologicznej poprzez:

- wzmocnienie pozycji gminy przy ustalaniu lokalizacji inwestycji nie tylko lokalnych, lecz także wojewódzkich i krajowych, oraz pełnoprawne uczestnictwo w procedurze ocen oddziaływania na środowisko,
- wprowadzenie procedur umożliwiających gminie występowanie w charakterze inicjatora lub strony w sprawach będących w kompetencji władz wojewódzkich i centralnych (np. ustanawianie pomników przyrody, rezerwatów, parków, tworzenie parków wiejskich i miejskich oraz innych obiektów chronionych, leżących całkowicie lub w części na terytorium gminy, zaostreżenie normatywów oraz powiększenie opłat i kadr ponad wielkości przyjęte dla całego kraju lub województwa),
- partycypację w dysponowaniu częściami funduszy celowych, pochodzących z wpłat przedsiębiorstw oddziałujących na stan środowiska na obszarze gminy,
- partycypację w procedurze związanej ze stosowaniem licencji, tj. uprawnień do zanieczyszczenia środowiska.

Takie kierunki umacniania samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz ekologii zostały jeszcze bardziej rozszerzone w drugim dokumencie odnoszącym się do polityki ekologicznej z roku 2000. Zapisy zawarte w *II Polityce ekologicznej państwa...* bezpośrednio odnoszące się do struktur samorządowych dotyczyły m. in.:

- pełnego wdrożenia reformy zarządzania państwem na wszystkich ogniwach administracji związanej z ochroną środowiska i doprowadzenia do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy realizacji polityk struktur samorządowych,
- umacniania bezpieczeństwa obywatelskiego przez upowszechnienie obywatelskich i odpowiedzialnych postaw wobec środowiska oraz obywatelskiego zaangażowania w sprawy środowiska i dostępu do informacji o środowisku,
- uwzględniania wykorzystania odnawialnych źródeł energii w gminnych planach energetycznych i planach zagospodarowania przestrzennego,
- zwiększania stopnia zalesiania i uwzględnienia w planach przestrzennego zagospodarowania gminy potrzeb ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej,
- przygotowania strategii i planów gospodarowania odpadami,
- ustanowienia w gminie komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za ochronę różnorodności biologicznej (wspólnie z zagadnieniami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska),

¹⁴⁸ Uchwała [...] z dnia 10 maja 1991...

- podjęcia działań na rzecz wzrostu świadomości ekologicznej władz szczebla lokalnego,

- wzmocnienia samorządowych struktur ze względu na potrzeby wprowadzenia zintegrowanych pozwoleń ekologicznych,

Należy zwrócić uwagę na ogromną liczbę celów, jakie stawiała przed samorządem gminy *II Polityka ekologiczna państwa...* (z 2000 r.). Dotyczyły one głównie jakości środowiska, stanu zdrowia społeczeństwa, konserwatorskiej ochrony przyrody, racjonalnej gospodarki zasobami i zarządzania środowiskowego. Cele te mogą być osiągane za pomocą wydawanych przepisów gminnych, zawierających nakazy i zakazy, aktów administracyjnych, jak również zezwoleń i decyzji lokalizacyjnych. Duże znaczenie ma też pobieranie opłat, podatków, udzielanie dotacji, a także tworzenie lokalnego lobbingu na rzecz zrównoważonego rozwoju przy współudziale mieszkańców gminy, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych oraz współpracy międzygminnej. Tak duży zakres zadań stawianych gminie oznacza zwiększenie jej obowiązków w zakresie odpowiedzialności za stan środowiska naturalnego na jej obszarze. Dokument ten też potwierdza szersze zainteresowanie ochroną środowiska w wymiarze krajowym i lokalnym.

Kolejne wytyczne dla samorządów zawierał także dokument „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010” (z 2002 r.). Dotyczył on przede wszystkim okresów dostosowawczych i przejściowych, które miały zastosowanie do Polski w związku z podpisanymi zobowiązaniami międzynarodowymi, głównie związanymi z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Umożliwiło to przyjęcie nowych rozwiązań w zakresie instrumentów polityki ekologicznej zgodnie z kryteriami zrównoważonego rozwoju.

1.3. Zastosowanie instrumentów ekonomicznych do realizacji polityki ekologicznej i zrównoważonego rozwoju

1.3.1. Identyfikacja celów i funkcji instrumentów ekonomicznych

Wprowadzenie celów zrównoważonego rozwoju łączy się m. in. z rozwojem odpowiednich narzędzi i instrumentów polityki ekologicznej. Stosowanie środków prawnofinansowych w ochronie środowiska wywodzi się z faktu, że w działaniach środowiskowych powinno uwzględniać się ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska, wprowadzanie w nim zmian i dokonywanie działań ochronnych. W literaturze przedmiotu ekonomicznej, prawnej, czy też polityce zrównoważonego rozwoju nie występuje definicja instrumentów ekonomicznych

w ochronie środowiska. Jednak w celu odróżnienia ich od innych, zwłaszcza instrumentów prawno-administracyjnych, instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska najczęściej określa się jako te, które oddziałują mniej lub bardziej bezpośrednio na poziom realizacji szeroko rozumianej funkcji użyteczności czy też funkcji celu podmiotu gospodarczego; w szczególności mają wpływ: na poziom zysku, kosztów, użyteczności, dobrobytu konsumenta itp. Zastosowanie ich powoduje pozytywne skutki w rozumieniu oddziaływań środowiskowych podmiotu, do którego dany instrument jest adresowany. Powyższe kryteria traktuje się jednak łącznie. Takie wyróżnienie instrumentów oznacza, że nie zalicza się do nich takich rozwiązań, które wywołują skutki neutralne lub wręcz negatywne ze środowiskowego punktu widzenia. W takim ujęciu instrumenty ekonomiczne mogą być formułowane i w praktyce wykorzystywane do realizacji polityki ekologicznej państwa, ale też i polityk sektorowych lub wręcz lokalnych¹⁴⁹.

Tak więc instrumenty ekonomiczne w ochronie środowiska to takie instrumenty, które oddziałują w sposób mniej lub bardziej bezpośredni na poziom funkcji użyteczności czy też cel podmiotu gospodarczego, ich zastosowanie powoduje skutki w rozumieniu oddziaływań środowiskowych, do którego dany instrument jest skierowany¹⁵⁰.

Instrumenty ekonomiczne należy definiować jako pewną kategorię ekonomiczną, mającą podstawy mikroekonomiczne, dające się zidentyfikować w odniesieniu do zachowań podmiotów gospodarczych. W szerszym ujęciu chodzi o wpływ na sposób zachowania się lub wybory ekonomiczne dokonywane przez podmioty gospodarcze. Stosowanie instrumentów ekonomicznych powoduje pozytywne skutki w zakresie ochrony środowiska.

Instrumentami są m. in. narzędzia polityki rządu w zakresie ochrony środowiska, czyli oddziaływania na podmioty gospodarcze i lokalne, służące jednocześnie realizacji pewnych celów w określonym czasie¹⁵¹. Instrumenty te realizują określone funkcje:

- bodźcową, która polega na zachęcaniu regulowanych podmiotów do podejmowania określonych działań techniczno-organizacyjnych ograniczających ich uciążliwość dla środowiska, a także determinującą zakres korzystania z zasobów środowiska i zanieczyszczenia środowiska,
- dochodową (redystrybucyjną lub nazywaną transferową), dzięki niej następuje przepływ strumieni pieniężnych i gromadzenie ich w funduszach przeznaczonych na rzecz ochrony środowiska,

¹⁴⁹ B. Fiedor, A. Graczyk, *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 12–13.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 12.

¹⁵¹ K. Małachowski, *Gospodarka a środowisko i ekologia*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007, s. 80.

– fiskalną, oddziałyującą na wpływy budżetów publicznych poprzez zasilanie lub uszczuplenie w związku z finansowaniem potrzeb w zakresie środowiska,

– informacyjną, przekazującą sygnały o istotnych zagrożeniach środowiskowych, a także o potrzebie zachowań podmiotów¹⁵².

Funkcje instrumentów można odnieść do kompleksowej regulacji działań podmiotów korzystających ze środowiska. Bódcowe oddziaływanie instrumentów ekonomicznych wykorzystywane jest poprzez stosowanie ich jako sankcję z tytułu niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania obowiązków związanych z ochroną środowiska. Te oddziaływania określają cele polityki ekologicznej, które osiąga się, stosując określone instrumenty. Istotne jest jednak to, w jaki sposób współdziałają one w osiąganiu celów. O zaliczeniu instrumentu finansowego do prawnych środków ochrony środowiska decyduje powiązanie zastosowania tego środka z korzystaniem ze środowiska oraz wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych. Możliwość stosowania instrumentów wynika przede wszystkim z postanowień ustawy „Prawo ochrony środowiska”, ale i wielu innych ustaw, np. dotyczących prawa górniczego i geologicznego. Wymieniane funkcje instrumentów regulują działania podmiotów korzystających ze środowiska przez odpowiednie rozwiązania polityki ekologicznej oraz skłaniają do realizacji oczekiwanych zamierzeń.

Instrumenty ekonomiczne cechuje przede wszystkim wykorzystanie przymusu pośredniego, ekonomiczno-rynkowego, opartego głównie na przesłance, że w drodze odpowiednich rozwiązań prawno-instytucjonalnych i ekonomicznych doprowadzą one do internalizacji negatywnych oddziaływań gospodarczych i konsumpcyjnych. Możliwe jest w stosunku do metod regulacji bezpośredniej obniżanie społecznych kosztów osiągania poziomu wykorzystania środowiska naturalnego. Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe realizowane w polityce ekologicznej spełniają istotne funkcje: uzupełniają bądź wzmacniają działanie narzędzi prawnych i administracyjnych oraz dają możliwość minimalizacji społecznych kosztów ochrony środowiska. Stwarzają przesłanki dla podejmowania decyzji alokacyjnych w wymiarze globalnym, krajowym i lokalnym.

Dzięki określonym instrumentom można realizować szeroko rozumiane cele. Cele instrumentów identyfikowane są w politykach ekologicznych i są wyrazem koncepcji ich stosowania. W odniesieniu do nich istotne jest powiązanie z instrumentami administracyjnymi, nadanie im rynkowego charakteru, poprzez zorientowanie ich na proces dokonywania wyboru przez podmioty gospodarcze, kierujące się efektywnością mikroekonomiczną. Celem ich jest także włączenie ochrony środowiska jako integralnej części podmiotu i stworzenie kompleksowego systemu instrumentów ekonomicznych, które uzupełniają

¹⁵² B. Fiedor, A. Graczyk, *Instrumenty ekonomiczne...*, s. 17–18.

i wzmacniają narzędzia prawne i administracyjne. Umożliwiają podmiotom podejmowanie decyzji odnoszących się do ochrony środowiska, uwzględniających osiągnięcie dzięki nim korzyści ekonomicznych.

1.3.2. Typologia instrumentów ekonomicznych stosowanych do ochrony środowiska

W literaturze przedmiotu przytacza się liczne klasyfikacje instrumentów ekonomicznych¹⁵³. Zbiór dotychczas wypracowanych instrumentów jest szeroki i zróżnicowany pod względem ich konstrukcji. Systematyzować je można według różnych kryteriów, a więc np. według charakteru, stopnia dobrowolności, stopnia scentralizowania, zakresu realizacji celów, zgodności z mechanizmem rynkowym itp.¹⁵⁴

Najważniejsze można podzielić na kilka podstawowych grup, są to instrumenty:

- regulacyjne (administracyjne zakazy i nakazy, wartości, granice, normy techniczne i przepisy w zakresie metod),
- planistyczne (planowanie krajobrazu, utrzymania czystości powietrza i utylizacji odpadów, planowania w zakresie gospodarki wodnej),
- ekonomiczne (opłaty środowiskowe, kary, podatki, certyfikaty, subwencje itp.),
- partycypacyjne i kooperacyjne (okrągłe stoły, procedury mediacyjne),
- informacyjno-wychowawcze (edukacja ekologiczna, kontrole produktów i przedsiębiorstw, ekobilanse, ekoaudyt)¹⁵⁵.

W polityce ochrony środowiska realizowanej w ramach gospodarki rynkowej znaczącą rolę odgrywają instrumenty ekonomiczne. To dzięki nim odbywa się oddziaływanie na decyzje podmiotów gospodarczych, umożliwiają przekazywanie informacji istotnych z punktu widzenia polityki ekologicznej, służą stwarzaniu bodźców finansowych w zakresie popierania zachowania gospodarczego na rzecz trwałego rozwoju.

Instrumenty ochrony środowiska można klasyfikować na:

- instrumenty prawno-administracyjne oparte na przymusie prawnym,
- instrumenty ekonomiczne, gdzie ich stosowanie wynika nie tylko z przymusu ekonomicznego, ale też istnienia obligatoryjnych rozwiązań prawnych,

¹⁵³ Szerzej: J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, ARIES, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁵⁴ P. Jeżowski, *Związki ekonomii z ochroną środowiska*, Ekonomia i Finanse, www.ekoinfo.pl.

¹⁵⁵ E. Kośmicki, *Polityka ekologiczna i zarządzanie środowiskiem*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.

– pozostałe metody związane z zarządzaniem ochroną środowiska i wykorzystywaniem jego zasobów¹⁵⁶.

Instrumenty jako narzędzia oddziaływania na podmioty gospodarcze są elementem składowym każdej polityki. Są środkiem do osiągania określonych celów. Szczególną rolę pełnią instrumenty administracyjno-prawne, które powstają na podstawie przepisów ustanawianych przez organa państwa. Konsekwencją naruszeń przepisów są sankcje. Typowymi instrumentami administracyjno-prawnymi są: wyznaczanie wielkości obowiązkowych redukcji emisji; indywidualne pozwolenia określające limity i warunki emisji; normy technologiczne, jak np. wymaganie najlepszej dostępnej technologii ograniczenia zanieczyszczeń BAT (Best Available Technology) lub BACT (Best Available Control Technology), normy emisji dla nowych źródeł; normowanie surowców i materiałów i specyfikacja cech produktów. W systemie rynkowym są one stosowane na ogół powszechnie, czyli dotyczą wszystkich określonych podmiotów gospodarczych. Często nazywane są regulacjami bezpośrednimi.

Podmioty, wykorzystując instrumenty ekonomiczne, kierują się kosztami i korzyściami własnymi wynikającymi z różnych możliwych zachowań. Instrumenty ekonomiczne dostarczają bodźców cenowych i w ten sposób wpływają na subiektywną ocenę korzyści i kosztów alternatywnych zachowań. Ostateczny wybór jest wolny i należy do podmiotu poddanego regulacji, a przekonywanie podmiotów, że powinny zmienić swoje zachowanie, nie jest niezbędne, choć może zwiększyć skuteczność bodźca cenowego.

Instrumenty perswazyjne opierają się na założeniu, że zachowanie podmiotów i grup jest rezultatem pozyskiwania i wytwarzania informacji. Może to się odbywać przez dostarczanie adresatom polityki pełnych informacji dotyczących alternatywnych zachowań i konsekwencji każdego z tych wariantów. Innym sposobem perswazji jest negocjowanie z podmiotami i sektorami terminów i kierunków zachowań. W rezultacie może dochodzić do zawierania umów społecznych na drodze konsultacji i negocjacji.

W literaturze ekonomicznej dotyczącej ochrony środowiska oraz instrumentów w niej stosowanych przytacza się różne klasyfikacje. Jedna z nich dzieli instrumenty na następujące grupy¹⁵⁷:

- instrumenty prawne, określające podstawowy poziom ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska,
- instrumenty oparte na zasadach rynkowych, które mają podnosić wrażliwość producentów i konsumentów na odpowiedzialne używanie zasobów naturalnych oraz na możliwość unikania zanieczyszczeń i marnotrawstwa, i wiążą się z procedurami internalizacji kosztów zewnętrznych, dając odpowiednie sygnały cenowe,

¹⁵⁶ B. Fiedorin. (red.), *op. cit.*, s. 272.

¹⁵⁷ J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy...*, s. 98.

- horyzontalne instrumenty wspomagające, które obejmują: udoskonalone dane podstawowe i statystyczne, badania naukowe oraz rozwój technologii, ulepszone planowanie sektorowe i przestrzenne, informację i edukację skierowaną do szeroko rozumianej grupy konsumentów oraz doskonalenie zawodowe i szkolenia,

- instrumenty wsparcia finansowego, którego celem jest zapobieganie degradacji środowiska, wywołanej przez interwencje finansowe organów państwowych oraz innych funduszy publicznych, a tym samym nieusprawiedliwianie zaniedbań w egzekwowaniu wymogów ekologicznych w procesach produkcji czy też wybór odpowiednich polityk sektorowych i gospodarczych.

Każda z grup instrumentów stanowi narzędzie osiągnięcia celów polityki, ale też powoduje określone koszty jej realizacji. Instrumenty prawne bywają niewystarczające, trudno jest egzekwować wiele norm prawnych, nie motywując podmiotów do odpowiednich decyzji, wymagają rozbudowanego aparatu administracyjnego. W niektórych uregulowaniach uzupełniających mechanizmy rynkowe są jednak niezbędne. Strategie perswazyjne wymagają kosztownych działań i nie zawsze docierających do wszystkich zainteresowanych grup informacji. Działania te mogą być ignorowane przez ogniwa informacyjne lub przez samych adresatów. Są też czasochłonne i niekiedy powstrzymują działania prawne. Niektóre z sektorów przemysłu nie wyrażają zawsze rzeczywistej intencji porozumienia, sprowadzają umowy bardziej do kryterium uznaniowego niż społecznie obiektywnego¹⁵⁸.

Zarówno w Polsce, jak i innych krajach system regulacji środowiskowej ma charakter mieszany. Jednocześnie wykorzystuje się regulacje bezpośrednie i ekonomiczne z elementami różnych metod i instrumentów zaliczanych do grupy zarządzania środowiskiem. Generalnie można przyjąć, że wzajemnie instrumenty te uzupełniają się i wzmacniają, stwarzając bodźce dla podejmowania przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska, a także pozwalają gromadzić środki finansowe na przedsięwzięcia ekologiczne. Za najważniejszą grupę instrumentów uznaje się instrumenty ekonomiczne, zmierzające do uwzględnienia przez decydentów kosztów i korzyści wynikających z alternatywnych zachowań¹⁵⁹.

Podstawowymi instrumentami ekonomicznymi stosowanymi w polityce ekologicznej są:

- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian,
- opłaty za zanieczyszczanie różnych komponentów środowiska,

¹⁵⁸ M. Ładuna, M. Zapotoczna, M. Dacko, *Instrumenty prawne, ekonomiczne i organizacyjne w zarządzaniu środowiskiem*, [w:] B. Kryk (red.), *Ekologizacja zarządzania firmą*, „Zeszyty Naukowe US” 2005, Prace Katedry Mikroekonomii, s. 47.

¹⁵⁹ J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy...*, s. 102.

- opłaty za ilościową degradację środowiska,
- kary pieniężne za przekraczanie zakresu prawnie dozwolonego poziomu działalności emisyjnej, przekraczanie norm koncentracji zanieczyszczeń w środowisku, a także za nieprzestrzeganie nakazów i zakazów oraz innych form regulacji bezpośredniej,
- podatki ekologiczne nakładane na emisję środowiskowo szkodliwych substancji lub za używanie obciążających środowisko dóbr,
- ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od szkód ekologicznych,
- systemy depozytowe i opłaty produktowe na dobra uciążliwe dla środowiska,
- opłaty użytkowe za korzystanie z publicznych urządzeń technicznych ochrony środowiska,
- opłaty produktowe i depozyty ekologiczne,
- subsydia publiczne dla podmiotów gospodarczych na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska,
- pośrednie formy subsydiów w postaci ulg podatkowych, preferencji kredytowych, gwarancji kredytowych itp.,
- prawa do emisji zanieczyszczeń (uprawnienia zbywalne, certyfikaty emisyjne).

Nie wszystkie wymienione instrumenty w pełni funkcjonują na rynku ekologicznym, niektóre z nich są w fazie wdrażania. Ich katalog jest niewyczerpany, a rzeczywistość gospodarcza daje różne możliwości ich rozwoju. Przegląd klasyfikacji instrumentów dowodzi ich ogromnego zróżnicowania i zmienności w czasie. W praktyce instrumenty nie zostały uporządkowane według sprecyzowanych kryteriów. Oznacza to możliwość tworzenia nowych rozwiązań, zwłaszcza w ostatnich latach przeważa zainteresowanie instrumentami realizującymi funkcje fiskalne. Brak właściwych podstaw prawnych co do warunków ich tworzenia grozi wykorzystywaniem ich jednokierunkowo do uzupełniania dochodów publicznych pod hasłem działań środowiskowych.

Opłaty za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian są instrumentami o bardzo istotnym znaczeniu dla jego ochrony. Są one jednym z najczęściej stosowanych instrumentów oddziaływania w gospodarce. Ponośzone przez podmioty koszty oddziaływające na środowisko i wykorzystujące jego zasoby stanowią odzwierciedlenie zasady „zanieczyszczający płaci” oraz urealnijają koszty działalności gospodarczej¹⁶⁰. W systemie finansowania ekologii dużą wagę przywiązuje się do wykorzystywania opłat i kar w funkcji bodźcowej i dochodotwórczej. Zachęcanie podmiotów gospodarczych do bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami i walorami środowiska, stosowanie nowocześniejszych technik i technologii, wpływających na zmniej-

¹⁶⁰ M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Futura, Poznań 2005, s. 143.

szenie emisji zanieczyszczeń, wymagają powszechności stosowania systemu opłat i kar¹⁶¹. Podstawą sprawnego i efektywnego ekonomicznie działania systemu kar pieniężnych jest ich egzekucja poprzez system prawno-administracyjny, także dotkliwość poprzez odpowiednią relację kary do zysku oraz ściągalność i nieuchronność.

Najistotniejszym celem polityki ekologicznej jest konsekwentne wdrażanie w życie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik środowiska płaci”. Służy temu system kar i opłat, a także zastosowanie w szerszym zakresie niż do tej pory opłat produktowych i depozytów ekologicznych. W systemie ochrony środowiska występują także dotacje i subwencje ekologiczne. Są one traktowane jako bezzwrotna pomoc państwa na wsparcie przedsięwzięć ekologicznych. W kategorii dotacji bezpośrednich można wyróżnić dotacje z: budżetu państwa i gmin, funduszy ekologicznych, fundacji ekologicznych, oraz pomoc zagraniczną. Natomiast ubezpieczenia ekologiczne są ściśle związane z kategorią odpowiedzialności ekologicznej podmiotów gospodarczych. Stosowane są one w bardzo wąskim zakresie.

1.3.3. Perspektywa modyfikacji instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w ramach zrównoważonego rozwoju

Potrzeba modyfikacji istniejącego systemu instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska wynika z konieczności dostosowania systemu do gospodarki rynkowej, a także dostosowania obecnie istniejących rozwiązań i wprowadzania nowych zgodnie z polityką unijną.

W *II Polityce ekologicznej państwa...* wskazano potrzebę dostosowania systemu instrumentów ekonomicznych do sytuacji bieżącej ekologicznej i gospodarczej państwa. Kierunki tych zmian ujęto w tym dokumencie i kolejnych jego modyfikacjach.

W systemie instytucjonalnym finansowania ochrony środowiska tworzone są już nowe i reformowane dotychczas istniejące instytucje gromadzenia i redystrybucji dochodów. Jest to związane z wprowadzaniem opłat produktowych i depozytów ekologicznych, dobrowolnych i obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych, zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń itp. Konieczne stają się zmiany obecnego stanu instrumentów, idące w kierunku większego wykorzystania mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska. Wprowadzenie i upowszechnienie nowych instrumentów pozwoliłyby na zwiększenie

¹⁶¹ Aktualnie funkcjonuje w Polsce sześć podstawowych kategorii opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian związane z: ochroną powietrza, zieleni, wód, powierzchni ziemi oraz działalnością geologiczną i górnictwem.

oddziaływania stymulującego pośrodkowo podmiotów gospodarczych¹⁶². Sprawą zasadniczą jednak jest akceptowalność społeczna takich rozwiązań, w których wykorzystuje się ocenę kosztów i korzyści oraz ich konkretne umocowanie prawne.

Szansą dla ograniczenia emisji zanieczyszczeń jest możliwość wykorzystania instrumentów rynkowych, które prowadziłyby do optymalizacji kosztów w uzyskiwaniu limitów redukcyjnych. System zbywalnych uprawnień do emisji jest takim rynkowym instrumentem usprawniającym zarządzanie jakością środowiska, w którym przedmiotem wymiany towarowej jest określony ładunek emisji zanieczyszczeń¹⁶³. Zbywalne prawa do emisji zanieczyszczeń nazywa się też pozwoleniami, certyfikatami, uprawnieniami, kredytami redukcji emisji¹⁶⁴. Mogą być przedmiotem obrotu na rynku pozwoleń na emisję. Posiadacz ich może nie skorzystać z prawa wyemitowania określonej ilości zanieczyszczeń, ale odsprzedać te prawa innym podmiotom. Podstawowym motywem zawieranych transakcji jest osiąganie korzyści, które skłaniają do wyboru najtańszego sposobu dostosowania do wymagań przepisów regulujących jakość środowiska. Zbywalne pozwolenia funkcjonują w dziedzinie ochrony powietrza. Wykorzystuje się je do redukcji zanieczyszczeń dwutlenku siarki, tlenków azotu, dwutlenku węgla itp.¹⁶⁵

Zgodnie z postanowieniami unijnymi¹⁶⁶ na temat systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty, Polska stała się uczestnikiem systemu w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej. Wspólnotowy System Handlu Uprawnieniami do Emisji Gazów Cieplarnianych teoretycznie funkcjonuje od 1 stycznia 2005 r. Trwają prace nad rozporządzeniami do ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

¹⁶² Szerzej w: D. B u r z y ń s k a, *Pomoc państwa w finansowaniu inwestycji ekologicznych dla przedsiębiorstw*, [w:] S. O w s i a k (red.), *Polityka fiskalna państwa i jej wpływ na finanse przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2004, s. 118–120.

¹⁶³ Ten nowy europejski instrument zwany popularnie handlem emisjami jest znany na świecie od 1968 r., kiedy to kanadyjski ekonomista John Dales opracował koncepcję opartą na zasadzie porzucenia ustalenia standardów emisji na rzecz przydzielenia podmiotom pozwoleń na emisję, które odpowiadałyby dopuszczalnej ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska.

¹⁶⁴ *Handel emisjami*, „Środowisko i Rozwój” 2003, nr 1.

¹⁶⁵ Pierwszym krajem, który wykorzystał ideę handlu emisjami na szerszą skalę, były Stany Zjednoczone. Obecnie planuje się, że handel pozwoleniami na emisję ma być stosowany na skalę globalną w regulacji emisji węgla w ramach postanowień *Protokołu z Kioto*... Z państw członkowskich Unii Europejskiej system handlu emisjami w najszerzej postaci wprowadziła Dania i Wielka Brytania, a instrumenty rynkowe zastosowano w prawodawstwie Niemiec i Holandii, w pozostałych państwach trwają zaawansowane prace nad ich wdrożeniem w praktyce.

¹⁶⁶ *Dyrektywa 03/87/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*, DzUrz WE L 275 z 25.10.2003, s. 32.

i innych substancji wprowadzanych do powietrza, które mają w szczególności sprecyzować zasady monitorowania i raportowania emisji przez przedsiębiorstwa¹⁶⁷.

Pokłada się duże nadzieje na rozwój tego instrumentu w Polsce, z jednej strony jako stymulującego określone działania poprawiające stan środowiska w danym regionie, a z drugiej strony – dającego dodatkowe korzyści finansowe przy sprzedaży oszczędności tych limitów, oczywiście spowodowanych odpowiednim efektem inwestycyjnym.

Zwiastunem zapowiadanych zmian była przyjęta 22 grudnia 2004 r. ustawa o handlu uprawnieniami¹⁶⁸, która w pewnym stopniu jest transpozycją prawa unijnego. Warunkiem rozpoczęcia handlu jest zatwierdzenie przez Komisję Europejską limitu uprawnień¹⁶⁹. Wszystkie do tej pory wykonane opracowania wskazują na konieczność pilnego stworzenia warunków formalnoprawnych, a także instytucjonalnych umożliwiających wdrożenie funkcjonowania tego instrumentu. Przewiduje się, że nastąpi zwiększenie wielkości przepływów finansowych poprzez nadanie jednostkom zanieczyszczeń realnej wartości rynkowej w środkach pieniężnych. Można też oczekiwać stworzenia konkurencji pomiędzy emitarami w opracowaniu racjonalnych kosztowo programów redukcji emisji zanieczyszczeń i wdrażania procesów technologicznych o niskich współczynnikach energochłonności. Dzięki tym rozwiązaniom powinien nastąpić rozwój rynku producentów i dystrybutorów instalacji redukujących emisję oraz rozwój innowacji technologicznych, a co za tym idzie wzrost „zielonych miejsc pracy”. Handel uprawnieniami nie zastąpił dotąd innych form regulacji poziomu zanieczyszczeń środowiska. Wskazuje się na jego wysoką skuteczność ekologiczną i efektywność ekonomiczną. W polskich warunkach może być instrumentem stymulującym określone działania ekologiczne, wręcz wymuszającym określone efekty, a sama odsprzedaż jest premią za poniesione wymierne wyniki tych działań.

System wykorzystania opłat produktowych i depozytowych w Polsce jest odpowiednio wprowadzany przez obciążenia finansowe doliczane do cen

¹⁶⁷ G. B o r y s, *System handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, [w:] P. K a r p u ś, J. W i ę c ł a w s k i, *Przekształcenia rynku finansowego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, DzU 2004, nr 281, poz. 2784.

¹⁶⁹ Rząd polski z rozczarowaniem przyjął decyzję Komisji Europejskiej w sprawie polskiego Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do Emisji CO₂ na lata 2005–2007. Żądanie znaczącej redukcji planu alokacji prawie o 50 mln ton CO₂ rocznie oznacza praktycznie odrzucenie polskiej propozycji takiego wykorzystania mechanizmu obrotu uprawnieniami do emisji, które prowadziłyby do poprawy wskaźników emisyjności i stymulowałyby działania przedsiębiorców na rzecz wykorzystania nadwyżek oszczędności emisji. W ramach obowiązującego prawa przewiduje się podjęcie stosownych działań, poszukując optymalnego wyjścia z zaistniałej sytuacji tak niekorzystnej dla Polski.

produktów uciążliwych dla środowiska i płaconych przez konsumentów tych produktów¹⁷⁰. Te nowe rozwiązania adresowane są do przedsiębiorców wytwarzających lub importujących produkty uciążliwe dla środowiska. Depozyty ekologiczne doliczane do ceny towarów uciążliwych dla środowiska podlegają zwrotowi w chwili przekazania produktu depozytowego do recyklingu, unieszkodliwienia czy składowania¹⁷¹. Od wprowadzanych rozwiązań oczekuje się, że mogłyby zastąpić dotychczasowe niektóre opłaty ekologiczne, upraszczając sposoby ich naliczania i obniżając koszty administracyjne, spełniałyby funkcje motywacyjne skłaniając podmioty gospodarcze do poszukiwania kosztowo efektywnych sposobów obniżki presji na środowisko, a ponadto wspomagałyby tworzenie się rynku na zużyte materiały, które przy tradycyjnym potraktowaniu stawałyby się odpadami uciążliwymi dla środowiska¹⁷².

W odniesieniu do instrumentów gospodarki wodno-ściekowej proponuje się w perspektywie kilku lat zmiany mające na celu upowszechnienie systemu opłat za odprowadzanie ścieków poprzez rozszerzenie „obowiązku opłatowego” na wszystkich użytkowników środowiska. Zmiana miałaby polegać na wprowadzeniu opłat ryczałtowych w oparciu o średnie współczynniki zużycia wody. Zastosowana byłby na terenach nieobjętych systemem odprowadzania ścieków oraz odnosiłby się do gospodarstw domowych niewyposażonych w indywidualne systemy oczyszczania ścieków. Celem takiej opłaty ma być podniesienie atrakcyjności systemu powszechnego uzdatniania ścieków w sposób zorganizowany przez gminy.

W dyskusji społecznej na temat reformy systemu finansów publicznych w Polsce coraz większego znaczenia nabiera koncepcja ekologicznej reformy podatkowej¹⁷³. Rola podatków ekologicznych będzie coraz większa ze względu na coraz większe znaczenie paliw, energii i surowców energetycznych w podstawowych gałęziach produkcji i konsumpcji gospodarstw domowych¹⁷⁴. Wprowadzenie takich koncepcji wymaga przeprowadzenia wielu studiów

¹⁷⁰ W. Urbanik, *Oplata produktowa: dużo niewiadomych*, „Ekofinanse” 2003, nr 1.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska...*, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008...*; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*, DzU 2001, nr 62, poz. 628, z późn. zm., oraz Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*, DzU 2001, nr 63, poz. 639, z późn. zm.; DzU 2002, nr 113, poz. 984, oraz szczegółowe *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2003 r. w sprawie stawek opłat produktowych*, DzU 2003, nr 180, poz. 1768.

¹⁷² S. Nahotko, *Podstawy zarządzania ekologicznego przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza OPO, Bydgoszcz 2002, s. 52.

¹⁷³ J. Śleszyński, *Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.

¹⁷⁴ A. Kasenberg, *Ekologiczna reforma podatkowa: instrument eko-polityki*, „Ekofinanse” 2003, nr 4.

i ekspertyz¹⁷⁵. Proponowanie nowych rozwiązań jest w obecnym stanie prawnym niezwykle kontrowersyjne i może mieć charakter postulatyczny¹⁷⁶. Nową koncepcją ekopodatku związanego z ideą trwałego i zrównoważonego rozwoju jest „zielony podatek”. Jego główną ideą jest zmniejszenie opodatkowania pracy, a zwiększenie opodatkowania zasobów naturalnych¹⁷⁷. Trwają także przygotowania nad stworzeniem przejrzystych ram subwencjonowania ochrony środowiska zarówno w postaci bezpośrednich dotacji, jak i formie pośredniej, poprzez ulgi podatkowe i celne oraz kredyty preferencyjne.

Ministerstwo Środowiska w 2003 r. rozpoczęło modyfikację systemu instrumentów ekonomicznych poprzez zespoły ekspertów¹⁷⁸. Tak więc przy wyborze wykorzystywania instrumentów na rzecz ekologii uwzględniać powinno się przede wszystkim takie elementy, jak:

- ich efektywność – muszą wiązać się z realizacją aktualnych celów,
- kompatybilność – zastosowanie ich powinno być zgodne z obecnymi warunkami ekologicznymi, ekonomicznymi i społecznymi,
- wydajność – powinno się ponosić więcej nakładów niż jest to konieczne dla osiągnięcia celu,
- możliwość wprowadzenia do działalności.

Szczegółowe analizy ekspertów pozwoliły sformułować liczne propozycje modyfikacji systemu. Propozycje zmian sprzyjają przede wszystkim uproszczeniu istniejących rozwiązań oraz gwarantują powszechniejsze stosowanie fundamentalnej zasady zanieczyszczający płaci¹⁷⁹. Jednocześnie eksperci zgodni są co do uznania i upowszechnienia poglądu, że głównym celem modyfikacji systemu instrumentów jest skuteczniejsza i ekonomicznie bardziej efektywna ochrona środowiska, a nie tylko generowanie dochodów dla funduszy ekologicznych i budżetu publicznego¹⁸⁰.

¹⁷⁵ B. Fiedor, *Instrumenty ekonomiczne i rynkowe w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, T. Borys (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 74–90.

¹⁷⁶ D. Burzyńska, *Ekopodatki podstawą reform systemu podatkowego*, „Acta Universitatis Lodzensis” 2007, Folia Oeconomica, nr 208, s. 36–38.

¹⁷⁷ Szerzej w: J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 26.

¹⁷⁸ W skład zespołów weszli specjaliści z czterech ośrodków naukowych. Zespołem kierował prof. Bogdan Fiedor z Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, raport końcowy *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*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2004, maszynopis. Projekt realizowany w latach 2004–2005.

¹⁷⁹ B. Poskrobko, J. Bukowska, J. Ejdys, E. Sidorczyk, *Propozycja modyfikacji wybranych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” 2004, nr 2, s. 62–84.

¹⁸⁰ B. Fiedor B., Graczyk A., *Instrumenty ekonomiczne...*, s. 138.

Poszukiwania możliwości uzyskania dodatkowych środków finansowych z opłat, pozwoleń i licencji ekologicznych są bardzo duże. Samorządy szczególnie przyglądają się opłatom tzw. śmieciowym czy wodnym, które dałyby dodatkowy dopływ finansowy do budżetów samorządowych. Pomysłów na „opodatkowanie” dóbr środowiskowych może być bardzo dużo. (Można sięgnąć do wprowadzenia licencji na zbieranie runa leśnego? Wszak to przecież narodowe hobby.) Zgodnie z tą zasadą, każdy „korzystający z dóbr naturalnych” ponosiłby ciężar finansowy. Dochody z pobieranych licencji zasiląby lasy państwowe i w części proporcjonalnej do terenów leśnych w gminach byłyby dodatkowymi dochodami dla samorządu.

W ostatnich latach obserwuje się rozwój opłat za wszelkie pozwolenia mające choć minimalny związek ze środowiskiem. Na fali pewnej mody środowiskowej rodzą się pomysły wprowadzania coraz nowych rozwiązań. Największy zakres ich wykorzystania to gospodarka odpadami i wodno-ściekowa. Zadania te są w gestii samorządów terytorialnych i to właśnie one poszukują takich rozwiązań, które godziłyby funkcję fiskalną z funkcją bodźcową instrumentów.

Krytyczna ocena dotychczasowej polityki zrównoważonego rozwoju wiąże się ściśle z krytyką instrumentalizmu. Najczęściej wskazuje się na brak hierarchii ważności zadań, brak wskazania instytucji odpowiedzialnej za ich realizację, ukierunkowanie propozycji instrumentów na rozwiązania techniczne, dużą obszerność dokumentów planistycznych i braki w powiązaniu tej polityki z pozostałymi działaniami państwa czy struktur lokalnych. Większość wprowadzanych rozwiązań nie wiąże się z odpowiednimi działaniami legislacyjnymi.

1.4. Realizacja polityki ekologicznej w samorządach terytorialnych poprzez dokumenty strategiczno-planistyczne

1.4.1. Samorząd województwa jako realizator polityki zrównoważonego rozwoju

Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju powinna być wynikiem społecznych dążeń i woli wymagającej strategicznego myślenia. Urzeczywistnienie rozwoju zrównoważonego na szczeblu samorządowym, rozumiane jako wspólnota samorządowa zamieszkująca odpowiednie terytorium, wymaga współpracy zarówno ze strony władz samorządowych, jak i jej mieszkańców. Podstawowym działaniem warunkującym wdrażanie rozwoju w układach lokalnych są programy rozwoju. Programowanie rozwoju na każdym szczeblu decyzyjnym powinno obejmować poszczególne etapy:

– ekonomiczną, przyrodniczą i społeczną diagnozę i waloryzację badanego układu we wszystkich sferach rozwoju, a mianowicie: procesu gospodarowania zasobami ekonomicznymi, zasobami ludzkimi, kształceniem świadomości w relacji do skali wartości i wyboru modelu życia, gospodarowania zasobami przyrody, zagospodarowania przestrzeni, rozwiązań instytucjonalnych warunkujących przebieg rozwoju itp.,

- analizę słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń układu lokalnego,
- poszukiwanie niszy rozwojowych układu lokalnego,
- wybór priorytetów ekonomicznych, przyrodniczych i społecznych,
- dezagregację ustalonych priorytetów na zadania priorytetowe.

Powstanie samorządu województw w wyniku reformy samorządowej od 1999 r. stworzyło możliwość realizacji regionalnej polityki ekologicznej. Jest ona prowadzona przez samorząd województwa i administrację rządową oraz instytucje im podporządkowane. W ramach realizacji swoich zadań zarząd województwa opracowuje (uchwała sejmik województwa) wieloletni wojewódzki program ochrony środowiska, który jest głównym dokumentem wyznaczającym cele i kierunki polityki ekologicznej województwa¹⁸¹.

Polityka ekologiczna województwa jest realizowana za pomocą instrumentów o charakterze planistyczno-informacyjnym, prawnym, ekonomicznym i społecznym. Instrumenty planistyczno-informacyjne obejmują plany i programy strategiczne, które odnoszą się do zagadnień ochrony środowiska na obszarze województwa. Nadrzędnym dokumentem określającym tendencje i kierunki działań w ramach rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska jest strategia rozwoju województwa. Stanowi ona zapis świadomych wyborów społeczności regionu, zorientowanych na rozwiązanie głównych problemów i utrzymanie województwa na ścieżce trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz podnoszenie konkurencyjności. Jako główne narzędzie polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa, strategia wyznacza zakres działań podejmowanych przez region, a także stanowi punkt odniesienia dla inicjatyw oraz dokumentów o charakterze planistycznym, przestrzennym i programowym, podejmowanych i tworzonych na poziomie regionalnym, lokalnym i branżowym. Zgodnie z art. 71 „Prawa ochrony środowiska”, podstawę do sporządzania i aktualizacji strategii rozwoju województw i planów zagospodarowania przestrzennego województw stanowią zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Strategia rozwoju uwzględnia zachowanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju uwzględniającą utrzymanie i rozbudowywanie infrastruktury technicznej o znaczeniu

¹⁸¹ W myśl zapisów *Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...* ze zm.: DzU 2006, nr 50, poz. 360, nr 129, poz. 902, oraz *Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach...*, ze zm.: DzU 2007, nr 39, poz. 251.

wojewódzkim, a także racjonalne korzystanie z zasobów przyrody i kształtowanie środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym promocje walorów rozwojowych województwa.

Program ochrony środowiska sporządzany jest przez zarządy i rady poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego zgodnie z art. 17 i 18 ustawy. Wojewódzki program ochrony środowiska uwzględnia kierunki rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki i ich konsekwencje dla środowiska. Programy te zawierają cele i priorytety ekologiczne, a także rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. W wojewódzkim programie ochrony środowiska określa się zadania własne, finansowane w całości lub części ze środków budżetowych i środków pozabudżetowych będących w dyspozycji samorządu. Znajdują się tam także zadania koordynowane oraz szczegółowe wytyczne do sporządzania programów powiatowych, również w odniesieniu do programów związanych z wdrażaniem dyrektyw Unii Europejskiej¹⁸². Informacja o charakterze finansowym w większości województw uwzględnia zarówno nakłady, jak i strukturę źródeł finansowania zadań¹⁸³.

Wojewódzki program powinien być skoordynowany z:

- programami sektorowymi sporządzanymi na szczeblu wojewódzkim,
- programem ratowniczo-gaśniczym, sporządzanym przez wojewódzkie komendy państwowej straży pożarnej itp.,
- wojewódzkimi programami rozwoju infrastruktury,
- planem zagospodarowania przestrzennego województwa,
- wojewódzkim planem gospodarki odpadami,
- programami ochrony powietrza, programami ochrony środowiska przed hałasem i programem ochrony wód,
- programami ochrony zabytków i opieki nad zabytkami¹⁸⁴.

Przy sporządzaniu wojewódzkich programów ochrony środowiska należy uwzględniać wszystkie wymagania w obowiązujących przepisach prawnych odnoszące się do zagadnień ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Istotne są także rozporządzenia, dyrektywy unijne

¹⁸² Zadania koordynowane należy rozumieć jako pozostałe zadania związane z ochroną środowiska i z racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych, które są finansowane ze środków przedsiębiorstw oraz innych środków zewnętrznych, będących w dyspozycji organów i instytucji szczebla centralnego bądź instytucji działających na terenie województwa, ale podległych bezpośrednio organom centralnym.

¹⁸³ Ramowe instrukcje dotyczące sposobu i zakresu uwzględniania polityki ekologicznej państwa w szczegółowych programach znajdują się w: *Wytyczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2002.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

transponowane do prawa krajowego. Ważnym elementem przy sporządzaniu programów wojewódzkich są także programy rządowe.

Istotną częścią wojewódzkich programów ochrony środowiska są plany gospodarki odpadami. W rozporządzeniu ministra środowiska określono zakres, sposób i formę sporządzania wojewódzkich planów gospodarki odpadami (WPGO) w celu ujednolicenia sposobów przygotowywania planów i zapewnienia spójności z planami krajowym, powiatowymi i gminnymi¹⁸⁵. W planach tych określa się poziom środków na pokrycie przedsięwzięć określonych w WPGO. Wszystkie te wojewódzkie instrumenty planistyczne powinny być ze sobą i innymi dokumentami samorządowymi odpowiednio powiązane.

Instrumenty o charakterze prawnym pozwalają reglamentować i kontrolować środowisko poprzez odpowiednie do kompetencji wojewody inspekcje i służby. W grupie tej znajdują się pozwolenia, decyzje administracyjne, kontrola i przestrzegania prawa, akty prawa miejscowego i oceny oddziaływania na środowisko. Instrumenty kontroli i monitoringu znajdują się w dyspozycji Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej itp.

Instrumenty ekonomiczne (finansowe) służą realizacji zadań w dziedzinie polityki ekologicznej, znajdują się w dyspozycji zarządu województwa, a także pośrednio Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W grupie tej są też: dotacje z budżetu wojewódzkiego i budżetu państwa, pożyczki preferencyjne i dopłaty do kredytów oraz dotacje z wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dotacje z funduszy unijnych, opłaty za korzystanie ze środowiska, kary, odroczenia, umorzenia itp. Władze samorządowe decydują o kierunkach wydatków budżetowych w aspekcie polityki ekologicznej. Do zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ekologicznych należy określenie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkich funduszy oraz ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek.

Instrumenty społeczne w obszarze województw obejmują edukację ekologiczną, komunikację i współpracę. Z tych o charakterze edukacyjnym korzystają organizacje pozarządowe działające na polu ekologii.

¹⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami, DzU 2003, nr 66, poz. 620.

1.4.2. Gminne i powiatowe programy strategiczno-planistyczne na rzecz realizacji polityki ekologicznej

Samorząd gminy, otrzymując upodmiotowienie i samodzielność, stał się podstawowym kreatorem polityki rozwoju lokalnego. Nadrzędnym wyznacznikiem rozwoju lokalnego jest rozwój zrównoważony uwzględniający czynniki o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego istotne znaczenie ma strategiczne zarządzanie gminą, będące podstawą do przygotowania oraz podejmowania decyzji o kierunkach, skali oraz dynamice jej rozwoju. W strategicznym ujęciu proces zarządzania gminą polega na cyklicznym dokonywaniu analiz stanu uwarunkowań rozwojowych, a także definiowaniu misji i wizji rozwoju, wyznaczaniu celów oraz określaniu zasobów finansowych i organizacyjnych, monitorowaniu osiąganych efektów¹⁸⁶. Przygotowanie odpowiednich dokumentów na szczeblu samorządowym pozwala koordynować odpowiednie działania lokalne i ma zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych.

Samorządy borykają się z problemami związanymi ze statusem dokumentów, ich nazwami, kolejnością wykonywania i wzajemnymi relacjami. Lista dokumentów nie została do tej pory jednoznacznie sprecyzowana ani przez ustawodawcę, ani znawców przedmiotu. Część z nich ujęta została obowiązkiem ustawowym wykonalności, a część przygotowywana jest z inicjatywy władz lokalnych. Opracowania strategiczno-planistyczne składające się na planowanie zrównoważonego rozwoju to przede wszystkim:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- program ochrony środowiska,
- plan gospodarki odpadami jako część programu ochrony środowiska,
- opracowanie ekofizjograficzne,
- plan zaopatrzenia w energię i plan inwestycyjny w dziedzinie wykorzystania energii odnawialnej,
- program edukacji ekologicznej gminy,
- program informowania społeczeństwa gminy o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska,
- plan operacyjno-ratowniczy w razie awarii obiektów niebezpiecznych.

Lista obowiązkowych dokumentów opracowywanych w gminie wzbogacana jest dobrowolnymi opracowaniami, takimi jak: program ekorozwoju lub lokalna „Agenda 21”, inwentaryzacja przyrodnicza, strategia rozwoju gminy, plan rozwoju lokalnego.

Kolejność wykonywanych opracowań w procesie planowania zrównoważonego rozwoju jest bardzo istotna, chodzi o to, aby zawarte zestawienia były ze

¹⁸⁶ M. G r a c z y k, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Zielona Góra 2008, s. 21.

sobą spójne i wykorzystywane w kolejnych dokumentach. Mimo że gminy nie mają obowiązku opracowywania strategii rozwoju, to większość z nich realizuje własne strategie. O treściach właściwych dla strategii oraz o specyfice ich realizacji pisze się w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸⁷, zgodnie z którą cele i priorytety ze strategii wdraża się metodami pośrednimi w drodze realizacji zadań z odrębnie przyjmowanych programów.

Strategia rozwoju gminy jest planowaniem zrównoważonego rozwoju w gminie i realizacji polityki ekologicznej. Rada gminy podejmuje decyzję o jej opracowaniu¹⁸⁸. Strategie gmin powinny być spójne ze strategiami powiatów i województw. Spełnienie tego warunku gwarantowałoby kompleksowe planowanie zrównoważonego rozwoju na wszystkich szczeblach samorządu¹⁸⁹. Istotnym elementem strategii jest jej bieżące monitorowanie, mające na celu ocenę realizacji, a także korektę i aktualizację planowanych zamierzeń. Wykorzystuje się w tym celu listy wskaźników lokalnych zrównoważonego rozwoju¹⁹⁰. Realizacja wybranej strategii działania powinna odbywać się zgodnie z uwarunkowaniami środowiska, bez naruszania równowagi ekologicznej, a korzystanie z zasobów środowiskowych powinno zapewniać możliwość ich odtworzenia. Gmina powinna dążyć do stanu takiego potencjału zasobów, który umożliwiłby jej samowystarczalność i trwały rozwój.

„Program ochrony środowiska” jest obligatoryjny i wynika bezpośrednio z ustawy „Prawo ochrony środowiska”: „organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy w celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska”¹⁹¹. Zawierają one zasady, kierunki i priorytety ekologiczne (inwestycyjne i bezinwestycyjne) na rzecz środowiska, harmonogramy działań oraz identyfikację środków niezbędnych do osiągania celów. Po jego uchwaleniu (przez radę gminy), pełni funkcję polityki ekologicznej, która jest jednocześnie trzonem regionalnej lub lokalnej „Agendy 21”. Program taki powinien uwzględniać w nawiązaniu do obowiązującej polityki ekologicznej państwa m. in. takie zagadnienia, jak:

- racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych gminy,

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

¹⁸⁸ Jednak zgodnie z *ibidem* i zm.: DzU 2009, nr 84, poz. 712, art. 3 stanowi, że „politykę rozwoju w skali lokalnej prowadzi samorząd na podstawie strategii rozwoju”.

¹⁸⁹ S. Kozłowski, *Dlaczego należy promować program ekorozwoju gmin i powiatów*, [w:] *Rola pozarządowych organizacji ekologicznych w opracowywaniu i wdrażaniu programów zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów*, Regionalne Centrum Edukacji Ekologicznej w Płocku, Starostwo Powiatowe w Płocku, Płock 2000, s. 32.

¹⁹⁰ T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego...*, s. 234.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008...*

- poprawę jakości środowiska (ochronę wód i powietrza, ochronę przed hałasem, polem magnetycznym, awariami, gospodarowanie odpadami itp.),
- narzędzia i instrumenty realizacji programu,
- współpracę przygraniczną,
- harmonogram realizacji i nakłady na realizację programu,
- kontrolę realizacji programu¹⁹².

Gminny program musi być skoordynowany z innymi dokumentami planistyczno-programowymi, a w szczególności ze studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy i planami miejscowymi zagospodarowania przestrzennego, strategią rozwoju społeczno-gospodarczego i planami branżowymi, gminnym planem gospodarki odpadami oraz programem ochrony zabytków i opieki nad nimi. Powinien zawierać także elementy wizji oczekiwanego stanu środowiska w gminie (obiekty i obszary), określać potrzeby społeczności lokalnej oraz pożądany standard życia. Ponadto uwzględniać oczekiwane standardy wyposażenia technicznego i postępy w jakości zarządzania gminą.

Programy gminne składają się z części zadań własnych (przedsięwzięć, które są w całości lub części finansowane ze środków będących w dyspozycji gminy) oraz zadań koordynowanych, tzn. takich zadań związanych z ochroną środowiska i racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych, które są finansowane ze środków przedsiębiorstw oraz ze środków zewnętrznych, będących w dyspozycji organów i instytucji szczebla powiatowego wojewódzkiego i centralnego.

Istnieją dwa specyficzne programy ochrony środowiska, które wymagają koordynacji poziomej między programami ochrony środowiska dla sąsiednich jednostek administracyjnych. Jest to problem zależności jakości pobieranej wody powierzchniowej w danej jednostce (gminie, mieście) od zrzutu ścieków w jednostkach ulokowanych w biegu rzeki oraz sprawa stopnia zanieczyszczenia powietrza od napływu zanieczyszczeń z sąsiednich jednostek, a nawet spoza granic kraju. W związku z tymi dwoma czynnikami konieczna jest koordynacja programów ochrony wód w układzie zlewniowym oraz koordynacja programów powietrza na dużych obszarach. Najczęściej koordynacja odbywa się w trybie porozumień gmin lub związku gmin.

Programy powiatowe składają się z części zadań własnych, zadań koordynowanych i szczegółowych wytycznych do sporządzania programów gminnych, które zostają wprowadzone do programu powiatowego. Powiatowy program powinien być skoordynowany ze:

- sporządzanymi na szczeblu powiatu programami sektorowymi,
- powiatowymi programami rozwoju infrastruktury,
- powiatowym planem gospodarowania odpadami sporządzanym zgodnie z ustawą o odpadach,

¹⁹² M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami...*, s. 40.

- obejmującym obszar powiatu programem ochrony powietrza, programem ochrony środowiska przed hałasem i programem ochrony wód,
- programem ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Przy opracowywaniu programów ochrony środowiska: gminnych, powiatowych i województwa zwraca się uwagę na konieczność integrowania regionów, powiatów i gmin w planach ochrony różnorodności przyrodniczej. Jest to działanie niezbędne w celu zachowania korytarzy ekologicznych i realizacji programu „Natura 2000” oraz programu ochrony obiektów przyrodniczych, leżących na granicy obszaru obejmowanego programem i w części terenu położonego poza nim. Skoordynowanie wszystkich planów na odpowiednim poziomie nie jest zadaniem łatwym i wymaga wielu dokumentów diagnostycznych i prac przygotowawczych realizowanych przez wyspecjalizowane podmioty.

Integralną częścią programów ochrony środowiska są „plany gospodarki odpadami”. Obowiązek ich tworzenia i wykonywania wynika z ustawy o odpadach¹⁹³. Plany te są opracowywane na wszystkich szczeblach administracji publicznej. System planów służy uporządkowaniu i koordynacji działań środowiskowych na wszystkich szczeblach, zgodnie z „krajowym planem gospodarki odpadami”. Plany określają stan gospodarki odpadami co do ich rodzaju, ilości, źródeł pochodzenia, działań na rzecz gospodarki odpadowej itp.¹⁹⁴

Dokumentem wykorzystywanym w procesie planowania rozwoju na poziomie lokalnym jest „plan rozwoju lokalnego”. Dokument ten jest wykorzystywany w skali regionów powiatów i gmin. Plan rozwoju lokalnego jest zbiorem celów strategicznych oraz zadań operacyjnych, które powinny być wprowadzone w celu poprawy sytuacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej lokalnej wspólnoty. Posiadanie tego dokumentu umożliwia samorządom aplikowanie o środki pomocowe z funduszy Unii Europejskiej¹⁹⁵. Plan rozwoju lokalnego jest narzędziem skutecznego realizowania w samorządach rozwoju zrównoważonego, ale pod warunkiem prawidłowego przygotowania dokumentu oraz monitorowania osiąganych celów.

Praktyka potwierdza, że wszystkie dokumenty wykorzystywane w procesie zarządzania gminą umożliwiają wewnętrzną koordynację działań samorządowych oraz zintegrowane podejście do problemów rozwojowych. Uwzględniając cel nadrzędny, jakim jest kreowanie rozwoju zrównoważonego, istotne znaczenie posiada lokalna „Agenda 21”, w procesie budowy której podstawowe znaczenie

¹⁹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 lutego 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach*, DzU 2007, nr 39, poz. 251, z późn. zm.

¹⁹⁴ Szerzej w: *Uchwała Nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami*, MP 2003, nr 11, poz. 159; M. G ó r s k i, *Gospodarowanie odpadami...*, s. 45.

¹⁹⁵ Szczegóły przygotowywania planu: www.funduszeStrukturalne.gov.pl.

ma kształtowanie i rozwijanie modelu partnerstwa międzysektorowego na rzecz zrównoważonego rozwoju gwarantującego tworzenie spójnej polityki.

Wszystkie dokumenty tworzone w gminie mają albo charakter decyzyjny, albo pomocniczy. Liczba, rodzaje, sposoby ich powstawania mogą być różne. Konieczny jest także udział społeczeństwa przy tworzeniu dokumentów, a silne międzysektorowe lokalne partnerstwo na rzecz rozwoju zrównoważonego zwiększa szansę powodzenia realizowanych przedsięwzięć¹⁹⁶. Istotne jest jednak to, aby zintegrowane programy i plany odnosiły się do wszystkich aspektów gospodarczego, środowiskowego i społecznego kształtowania trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz możliwości uzyskiwania najlepszych efektów działań.

Dokonując przeglądu dokumentów planistycznych, można wyrazić pogląd, iż mnogość i zmienność prawna w czasie wywołuje wiele nieprawidłowości przy ich tworzeniu i realizacji. W wielu podmiotach samorządowych występują braki kadrowe odpowiedzialne za ten wycinek pracy samorządów. Powielanie strategii i braki skoordynowania z możliwościami ich finansowej realizacji są zjawiskiem powszechnym w wielu samorządach terytorialnych. Nakładanie obowiązków tworzenia dokumentów planistycznych i strategicznych jest procesem kosztownym i nie zawsze w pełni poprawnie realizowanym na danych odcinkach realizujących określone cele krajowe. Wyraźnie również widać brak powiązania finansowego (określenia źródeł finansowania) z planami realizacji określonych zadań ekologicznych. W praktyce samorządy terytorialne oddzielają swoją działalność planistyczną od planowania finansowego. Jest to zjawisko bardzo niepokojące z uwagi na ograniczoność środków finansowych i tym samym wiele zamierzeń środowiskowych pozostaje w kwestii jedynie kolejnego punktu planu do realizacji w bliżej nieokreślonym czasie. W praktyce nie zostały wypracowane skuteczne sposoby monitorowania realizacji planu z efektami i wykorzystaniem środków finansowych. Nadzieję na poprawę tego stanu niesie wprowadzona ustawą o finansach publicznych (2009 r.) wieloletnia prognoza finansowa (WPF) i jej relacja z innymi planami i programami jednostki samorządu terytorialnego.

1.4.3. Obowiązki samorządów w zakresie wykonywania przepisów ochrony środowiska Unii Europejskiej

W treści *Traktatu akcesyjnego* zawarte zostały prawa i obowiązki nowych państw członkowskich, w tym również w zakresie środowiska naturalnego. Zagadnienia te były jednym z najtrudniejszych problemów w całokształcie

¹⁹⁶ J. Godlewska, *Od strategii rozwoju zrównoważonego do systemu zarządzania środowiskowego w gminie*, [w:] E. Brodnie wicz (red.), *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Białystok 2006, s. 93.

procesów negocjacyjnych¹⁹⁷. Dostosowywanie ustawodawstwa polskiego do unijnego, wdrażanie dyrektyw unijnych stały się podstawą realizacji zobowiązań podjętych przez Polskę¹⁹⁸. Unia Europejska udzieliła krajom kandydującym pomocy finansowej na realizację projektów środowiskowych. Rolę wiodącą odgrywał tu program Instrument for Struktural Policies for Pre-Accession (ISPA), którego celem było wsparcie ekologicznych inwestycji infrastrukturalnych. Na realizację programu Unia przeznaczała corocznie ponad 500 mln euro do wypłaty w latach 2000–2006. Według szacunków Komisji w ciągu następnych 15–20 lat nowi członkowie będą musieli wydawać ok. 2–3% PKB rocznie na wprowadzanie proekologicznych rozwiązań¹⁹⁹.

Do końca 2003 r. wdrożono ok. 170 dyrektyw i rozporządzeń unijnych związanych z ochroną środowiska. Wynegocjowane przez stronę polską okresy przejściowe dla dyrektyw na lata 2004–2017 dotyczą takich dziedzin, jak: jakość powietrza, gospodarka odpadami, jakość wody, ograniczanie zanieczyszczeń przemysłowych i ocena ryzyka, a także bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem²⁰⁰. Dyrektywy wiążą państwa odnośnie do celu, pozostawia-

¹⁹⁷ Stanowisko negocjacyjne Polski: www.ukie.gov.pl.

¹⁹⁸ G. Wojtkowska-Łoდეj, *Dostosowanie Polski do wymogów UE w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 209.

¹⁹⁹ Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 103.

²⁰⁰ Dyrektywa 94/63/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstałych w wyniku dystrybucji i magazynowania paliw, DzUrż WE L 365 z 31.12.1994, s. 24–33; Dyrektywa 99/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie zawartości siarki w niektórych paliwach płynnych oraz olejach opałowych, DzUrż WE L 121 z 11.05.1999, s. 13–18; Dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych zmieniona Dyrektywą 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r., DzUrż WE L 140 z 05.06.2009, s. 88–113; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów po pakowaniach, DzUrż WE L 365 z 31.12.1994, s. 10; Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, DzUrż WE L 182 z 16.07.1999, s. 1; Rozporządzenie Rady nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty oraz poza jej obszar, DzUrż L 30 z 06.02.1993, s. 1; Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, DzUrż WE L 135 z 30.05.1991, s. 40; Dyrektywa Rady 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego, DzUrż WE L 129 z 18.05.1976; Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, DzUrż WE L 257 z 10.10.1996, s. 26; Dyrektywa 01/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, DzUrż WE L 309 z 27.11.2001, s. 1; L 363 z 20.12.2006, s. 368; Dyrektywa 97/43/EURATOM z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi, DzUrż WE L 180 z 09.07.1997, s. 22–27.

jąc swobodę wyboru form, metod i środków do osiągnięcia tych celów. Są pierwszoplanowym instrumentem wspólnotowego prawa wykorzystywanym do ustalania standardów ekologicznych i harmonizacji wewnętrznych systemów prawnych państw wspólnoty.

Z uwagi jednak na bardzo wysokie koszty wdrażania niektórych zobowiązań, a w szczególności dyrektyw ściekowej i odpadowej, odnoszących się do redukcji emisji zanieczyszczeń pochodzących z elektrowni, elektrociepłowni i zakładów przemysłu ciężkiego, Polska poprosiła o okresy przejściowe nawet do 2017 r.²⁰¹

Osiągnięcie wyznaczonych norm czystości wód, ziemi oraz jakości powietrza odnosi się przede wszystkim do dostosowania do wymogów Unii takich instalacji przemysłowych, jak elektrociepłownie o mocy 50–300 MW, składowisk odpadów komunalnych przyjmujących 10–20 ton odpadów na dobę i zakładów przemysłowych podległych wojewodom, wymagających zmian technologicznych wytworzenia mocy produkcyjnych dla odzysku z odpadów opakowaniowych co najmniej 50% masy i poddawania recyklingowi 100% odpadów z opakowań, budowania systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków w zależności od wielkości aglomeracji, przedsięwzięć związanych z jakością wody przeznaczonych do spożycia przez ludność itp.

Wszelkie działania dostosowawcze do wymogów Unii Europejskiej ze względu na swoją specyfikę uznawane są za wysokonakładowe i jednocześnie konieczne do zrealizowania w określonym przedziale czasowym. W Polsce ze względu na duże zaległości w zakresie stanu środowiska, stanowiące spuściznę gospodarki centralnie planowanej, i konieczność szybkiego osiągnięcia standardów unijnych wdrażanie prawa wspólnotowego w niektórych dziedzinach wymaga wyjątkowo wysokich nakładów inwestycyjnych²⁰².

Najwyższe nakłady dotyczą inwestycji w poprawę jakości wody i powietrza, gospodarki odpadami oraz ograniczenia zanieczyszczeń powietrza przez przemysł. Szacuje się, że łączne koszty procesu dostosowawczego w dziedzinie ochrony środowiska mogą kształtować się na poziomie 20,7–39 mld euro. Polska uzyskała zgodę na okres przejściowy do końca 2007 r. w odniesieniu do dyrektywy dotyczącej zrzutu substancji niebezpiecznych do wód. Ponadto uzyskała też więcej czasu (do końca 2015 r.), jeśli chodzi o normy dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych.

Kolejne wynegocjowane okresy przejściowe dotyczyły stworzenia systemu zapobiegania zanieczyszczeniom oraz mniejszej ich emisji. W celu uzyskania właściwego wdrożenia norm prawnych dotyczących kontrolowania emisji

²⁰¹ G. Wojtkowska-Lodej, *Dostosowanie Polski...*, s. 211.

²⁰² *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2000, s. 314.

substancji lotnych związków organicznych powstałych wskutek magazynowania benzyny i jej dystrybucji z terminali do stacji obsługi, strona polska uzyskała okres przejściowy, który trwał do końca 2005 r. (dyrektywa 94/63/WE)²⁰³.

Kolejne procesy dostosowawcze dotyczyły zawartości siarki w paliwach płynnych (były wydłużone do 2006 r.) oraz ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania paliw (dyrektywa 96/61/WE, znówelizowana dyrektywą 01/80/WE). Bardzo ważnym problemem jest gospodarka odpadami, a zwłaszcza recykling i odzysk odpadów. Na uregulowanie tych problemów Polska wykorzystała okres do 2007 r. Pozwoliło to przedsiębiorstwom prywatnym i użyteczności publicznej uruchomić system zbiórki, segregacji odpadów, budowę zakładów termicznych do ich unieszkodliwiania. Wynegocjowane okresy przejściowe dotyczyły także nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie do i poza obszar Unii Europejskiej. Trwały one do końca 2007 r., z możliwością przedłużenia do roku 2012 w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych oraz grupy odpadów z tzw. „żółtej listy”. Na tej liście znajdują się m. in.: zużyte baterie i akumulatory, odpady zawierające metale, pozostałości po spalaniu odpadów komunalnych, odpady ropopochodne, odpady pochodzące z produkcji farmaceutyków itp.²⁰⁴ Jeśli chodzi o poprawę standardów technologicznych, jakim powinny odpowiadać składowiska odpadów, Polska uzyskała okres przejściowy do końca 2012 r.²⁰⁵

Wynegocjowane okresy przejściowe dają stronie polskiej szansę na prawidłowe i pełne dostosowanie warunków polskich do wymagań unijnych w dziedzinach wymagających znacznych nakładów finansowych, niemożliwych do poniesienia w krótkim czasie. Aby tę szansę wykorzystać, potrzebne są: sprawna administracja państwowa i samorządowa (na wszystkich szczeblach), aktywne przedsiębiorstwa i sprzyjające otoczenie zewnętrzne, ponadto konieczne szybkie działania jednocześnie w różnych dziedzinach²⁰⁶.

Wszystkie omówione dyrektywy dotyczące środowiska naturalnego, na wdrożenie których Polska uzyskała okresy przejściowe, były szczególnie trudne do realizacji ze względu na stan infrastruktury, liczbę potrzebnych projektów, dostępne środki finansowe oraz skalę inwestycji. Należy oczekiwać, że wdrażane w Polsce z ogromnym wysiłkiem regulacje wspólnotowe w dziedzinie

²⁰³ R. Dziewulski, B. Otachel, K. Smyk, *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz” 2003, nr 11, (UKIE), s. 54.

²⁰⁴ Por. *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 36, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/Raporty_i_Analizy/Czlonkostwo_Polski_w_UE_na_jakich_zasadach.pdf, 21.03.2012.

²⁰⁵ G. Wojtkowska-Lodej, *Dostosowanie Polski...*, s. 214.

²⁰⁶ G. Wojtkowska-Lodej (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, SGH, Warszawa 2003, s. 67.

ochrony środowiska będą wymuszać modernizacje techniczne, innowacje, a nawet zamykanie zakładów. W efekcie można także spodziewać się rozwoju pewnych dziedzin usług²⁰⁷, powstawania miejsc pracy w przedsiębiorstwach produkujących urządzenia do ochrony środowiska. Pojawią się także nowe zadania dotyczące ochrony środowiska, w tym dla samorządów lokalnych.

W wyniku stosowania przyjętych standardów ochrony środowiska można oczekiwać m. in. zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, poprawy jakości wody, zwiększenia powierzchni terenów prawnie chronionych, czyli polepszenia stanu środowiska naturalnego, co z kolei przełoży się na poprawę zdrowia i jakości życia społeczeństwa.

Polska od dnia akcesji do UE uczestniczy we wspólnotowej polityce ochrony środowiska. Ustawodawstwo krajowe w znacznej mierze jest zgodne z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej i daje społeczeństwu możliwość kształtowania projektów zarówno aktów prawnych, dokumentów, jak i planów inwestycyjnych poprzez działalność organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych²⁰⁸. Akcesja Polski do Unii Europejskiej stanowiła ważne wsparcie działań służących osiągnięciu głównego celu nowej polityki państwa²⁰⁹. „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007–2010” została sporządzona z uwzględnieniem realizacji ustaleń akcesyjnych²¹⁰.

Prawo polskie powinno się odnosić do uregulowań aktualnie obowiązujących w innych krajach Unii. Zmiany, jakie zachodzą w polskim prawie, wywołują dwa efekty. Z jednej strony są one podporządkowane dostosowaniu prawa polskiego do prawa UE, ale jednocześnie dzięki nim uzyskiwana jest poprawa stanu polskiego środowiska naturalnego. Oprócz tego zwiększa się również konkurencyjność polskiej gospodarki, dzięki zanikaniu ograniczeń nakładanych na producentów podejrzanym o tzw. *ecodumping*²¹¹.

Niższy poziom konsumpcji sprawił, że niektóre z problemów ekologicznych, przed którymi stoi dziś Unia Europejska (np. zanieczyszczenia pochodzące z transportu, plastikowe opakowania, nadmierny rozwój motoryzacji indywidualnej, nadmierna chemizacja rolnictwa) nie nabrały w Polsce tak ostrych form, jak na zachodzie Europy i może to stanowić atut dla naszego kraju. Wciąż aktualne pozostają cele polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, takie jak: zachowanie środowiska i podniesienie jego stanu, ochrona

²⁰⁷ Np. zarządzanie odpadami, usługi konsultingowe, doradcze, dotyczące ochrony środowiska, agroturystyka.

²⁰⁸ R. Dziewulski, B. Otachel, K. Smyk, *op. cit.*, s. 50–54.

²⁰⁹ II Polityka ekologiczna państwa...

²¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008...

²¹¹ A. Haładyj, *Polska w Unii Europejskiej – nowy wymiar współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Radom 2004, s. 49.

zdrowia, racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, popieranie międzynarodowych przedsięwzięć na rzecz rozwiązania regionalnych i globalnych problemów.

Najważniejsze zadania dla samorządów terytorialnych w ochronie środowiska zostały syntetycznie opracowane i zawarte w m. in. specjalnie przygotowanej broszurze informacyjnej wydanej przez Ministerstwo Środowiska: *Wybrane zadania samorządów terytorialnych w ochronie środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* (2004) oraz w publikacji: *Europejski dialog gmin wiejskich o ochronie środowiska* (2003), wydanej przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że proces integracji z Unią Europejską przyczynia się do zwiększenia zadań samorządów lokalnych w zakresie ochrony środowiska. Najważniejszym priorytetem jest wdrażanie dyrektyw dotyczących gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Wiąże się to przede wszystkim z dużą rozbieżnością pomiędzy prawem polskim i prawem Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Wiele wytycznych dla gmin zostało zapisanych w krajowych aktach już po transpozycji prawa unijnego do prawa polskiego. Są to przede wszystkim ustawy: „Prawo ochrony środowiska”, o wprowadzeniu ustawy „Prawo ochrony środowiska”, o odpadach, o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i depozytowej oraz „Prawo wodne”. Najwięcej zadań wynika właśnie z tych ustaw. Ministerstwo w swojej broszurze zwraca uwagę, że gminy przy realizacji wytycznych tam zawartych powinny położyć nacisk głównie na:

- udział społeczny i udzielenie informacji o stanie środowiska i jego ochronie (w związku z tym postuluje się wzmocnienie administracji),
- nowe przepisy dotyczące gospodarki wodno-ściekowej,
- gospodarkę odpadami²¹².

Spełnienie przez Polskę wymagań sformułowanych w dyrektywach nakłada obowiązek przede wszystkim budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków i systemów kanalizacyjnych, poprawę stanu wysypisk komunalnych, ze zmniejszeniem ilości składowanych odpadów oraz z oddzielnym składowaniem i usuwaniem odpadów niebezpiecznych. Jeżeli chodzi o ochronę wód, to dla samorządów najtrudniejsza jest realizacja zaleceń dyrektyw dotyczących oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG) oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany ze źródeł rolniczych (91/676/EWG). Ministerstwo szacowało, że do 2010 r. trzeba było wybudować

²¹² *Wybrane zadania samorządów terytorialnych w ochronie środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, broszura; P. Tomczak, M. Omoch-Tabędzka, *Europejski dialog gmin wiejskich o ochronie środowiska*, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 2003.

200 oczyszczalni w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) od 2 do 10 tys., 20 aglomeracjach o RLM 10–15 tys., 134 w miastach liczących 15–100 tys. RLM i 59 w aglomeracjach większych niż 100 tys. RLM. Jest to ogromny koszt i chociaż w 50% jest pokryty z funduszy unijnych i ekologicznych funduszy krajowych, to partycypacja finansowa gmin jest ogromna.

W celu sprawnego i efektywnego działania podkreśla się, że gminy powinny:

- opracować sprawną politykę finansową gminy,
- dokonać przeglądu obecnego stanu kanalizacji, poziomu oczyszczania ścieków, potrzeb rozbudowy i modernizacji,
- rozpatrzyć warianty możliwości odprowadzania ścieków do już istniejących sąsiednich oczyszczalni (tylko koszt przepompowni),
- zaprojektować budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków (o odpowiedniej przepustowości i wydajności) tylko tam, gdzie liczba mieszkańców będzie wzrastać lub nie będzie się pomniejszać (prognozy i symulacje demograficzne),
- wykonać analizy ekonomicznej opłacalności budowy kanalizacji na terenach wiejskich, zwłaszcza o luźnej zabudowie (przy analizie negatywnej – wspieranie budowy przydomowych oczyszczalni i zbiorników bezodpływowych),
- wspierać finansowo rolników, którzy będą budować zbiorniki na gnojowice i płyty obornikowe.

Najwięcej obowiązków spoczywa na gminie w dziedzinie gospodarki odpadami. Ich realizacja musi być zawarta w planie gospodarki odpadami, który gminy musiały opracować do 30 czerwca 2004 r. Dobrze opracowany plan powinien być zgodny z następującymi dyrektywami: usuwania olejów odpadowych (75/439/EWG), eliminacji PCB (96/59/WE), stosowania osadów ściekowych w rolnictwie (86/278/EWG), postępowania z odpadami opakowaniowymi (94/62/WE). Najważniejsze dla samorządów są jednak dyrektywy: ramowa w sprawie odpadów (75/442/EWG) oraz w sprawie ich składowisk (99/31/WE).

Wszystkie te działania należą do bardzo kosztownych. W zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i gospodarki odpadami decydującą rolę będzie miał budżet własny gminy, kredyty i fundusze europejskie (Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego – ZPORR) oraz pieniądze zgromadzone dzięki zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Innymi słowy, koszty finansowania poniosą również przyszli użytkownicy inwestycji. Te inwestycje, które spełniają wymogi UE, przyniosą także wiele korzyści. Będą to m. in.: poprawa wizerunku gminy, wzrost zainteresowania inwestorów gminą zapewniającą dobre usługi komunalne, zmniejszenie kosztów napraw infrastruktury, poprawa jakości środowiska, możliwość rozwoju turystyki, zmniejszenie kosztów produkcji rolniczej.

Zatem bardzo istotne w procesie planowania zrównoważonego rozwoju w gminach są zadania z zakresu zarządzania środowiskowego i połączonego

z nim planowania przestrzennego. *Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej...* (2002) zawiera informacje o wzmocnieniu systemu zarządzania w dziedzinie środowiska poprzez utworzenie lub rozbudowę struktur organizacyjnych realizujących publiczne zadania w zakresie planowania, przy szerokim udziale społecznym planów i programów rozwoju. Podnosi kwestie gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji, rozwijania dialogu między instytucjami administracji a biznesem w ramach dobrowolnych porozumień ekologicznych. Zadania z zakresu planowania przestrzennego mają na celu przede wszystkim szersze uwzględnienie w metodyce prac planistycznych potrzeb ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

1.4.4. Transpozycja do samorządów terytorialnych długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju

Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju ma z założenia charakter kierunkowy i jest swoistym kompasem dla państwa i społeczeństwa we wdrażaniu zasad trwałego oraz zrównoważonego rozwoju. Jest pierwszą rządową długookresową strategią rozwoju. Strategia opiera się na koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju, który zakłada integrację i koherencję aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Jej uszczegółowienie następuje w strategiach średnio- i krótkoterminowych, w planach i programach sektorowych oraz w polityce realizowanej przez rząd. Wszystkie te elementy muszą być kompatybilne między sobą i stanowić rozwinięcie zasad, kierunków i celów określonych w strategii z uwzględnieniem konkretnych warunków w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym.

Równoważenie w długookresowej strategii jest rozumiane jako jednoczesne zapewnienie rozwoju gospodarczego i społecznego przy zmniejszeniu obciążenia środowiska przyrodniczego na jednostkę produkcji oraz na jednego mieszkańca. Trwałość rozwoju zamierza się osiągnąć poprzez zapewnienie funkcjonowania ekosystemów w wyniku zwiększenia ich różnorodności biologicznej. Dokument zwraca uwagę na zapewnienie trwałości użytkowania zasobów odnawialnych i racjonalnego korzystania z zasobów nieodnawialnych²¹³.

W dokumencie rządowym *Polska 2025. Długookresowa strategia...* przyjęto liczne cele nadrzędne i współzależne do realizacji strategii²¹⁴.

Celem nadrzędnym jest zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa. Przez

²¹³ B. Poskrobko, J. Oleńska, *Regionalne i lokalne strategie rozwoju oceny trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 2, F. Piontek (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 49.

²¹⁴ *Polska 2025. Długookresowa strategia...*

pojęcie dobrobytu rozumie się tutaj zarówno zaspokajanie potrzeb materialnych, jak i możliwość spełnienia dążeń do lepszego życia w zdrowym środowisku, ukształtowanym przez przyrodę i wytworzonym przez człowieka. Środowisko to jest niezbędne do zapewnienia człowiekowi godziwego bytu, umożliwia korzystanie z podstawowych praw ludzkich. Bezpieczeństwo jest rozumiane z jednej strony jako bezpieczeństwo systemowe, socjalne, zabezpieczenie emerytalne i rentowe, bezpieczeństwo w zakresie ochrony zdrowia i życia, z drugiej strony jako bezpieczeństwo wynikające z przestrzegania porządku prawnego oraz bezpieczeństwo zewnętrzne związane z zachowaniem suwerenności kraju. Jest ono traktowane również jako realizacja zasady sprawiedliwości społecznej wewnątrzgeneracyjnej – co oznacza dążenie do ograniczenia obszarów nędzy i przeciwdziałania marginalizacji społecznej w sensie materialnym, do stworzenia możliwości zdobycia wykształcenia, a także niwelowania różnic regionalnych oraz zapewnienia powszechnego bezpieczeństwa ekologicznego. Natomiast sprawiedliwość społeczna międzygeneracyjna oznacza racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych i zachowania ich w dobrym stanie, umożliwiającym w przyszłości wzrost gospodarczy odpowiadający aspiracjom i potrzebom przyszłych pokoleń.

Celem współzależnym strategii są: zmniejszenie dystansu w rozwoju Polski w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych i osiągnięcie poziomu jakości życia porównywalnego ze średnim w krajach Unii Europejskiej, rozwój gospodarki oparty na wiedzy, racjonalne gospodarowanie środowiskiem przyrodniczym (jego użytkowanie, ochrona i kształtowanie), ochrona dziedzictwa kulturowego.

Podstawowe kierunki działań odnoszą się do inwestowania w człowieka, ponieważ wiedza i informacja – zdobywane w wyniku badań naukowych i przekazywane w procesie edukacji i kształcenia – stają się najważniejszym zasobem gospodarki, kreującym poziom i tempo rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wpływającym na jakość. Wskazuje się na rozwój innowacyjności i zaawansowanych technologii, które będą decydować o konkurencyjności polskiej gospodarki w skali międzynarodowej, a także na przyspieszenie restrukturyzacji tradycyjnych dziedzin produkcji.

W strategii przewiduje się osiągnięcie w Polsce do 2025 r. poziomów wskaźników materiałochłonności, energochłonności i wodochłonności produkcji przemysłowej nieodbiegających od tych, które w tym samym czasie będą uzyskiwane w innych krajach Unii Europejskiej i OECD. Odnosi się to do wymagań w zakresie korzystania ze środowiska, określonych przepisami prawa krajowego, obowiązującymi decyzjami administracyjnymi, regulacjami Unii Europejskiej oraz wynikających z międzynarodowych zobowiązań przyjętych przez Polskę w ramach podpisanych konwencji i protokołów. Strategia zakłada także rozwój przetwórstwa i produkcji żywności o wysokich walorach ekologicznych i zdrowotnych. Przewiduje się także wielofunkcyjny rozwój obszarów

wiejskich, a priorytetem powinien być rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, bowiem aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich wymaga rozwoju odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej (wyspecjalizowane agencje rządowe, organizacje pozarządowe, służby doradcze wspierające administrację lokalną) oraz infrastruktury technicznej (sieć drogowa, telefoniczna, wodociągowa i kanalizacyjna). Planuje się zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju, zachowanie pożądanej różnorodności biologicznej oraz zapewnienie takiego stanu środowiska, który gwarantuje poprawę środowiskowych wyznaczników jakości życia²¹⁵.

Strategia ta nie jest planem społeczno-gospodarczym, a jedynie wizją rozwoju procesów społecznych i gospodarczych na tle uwarunkowań i możliwości stworzonych przez środowisko. Strategie rozwoju województw, powiatów i gmin, a także strategie sektorowe powinny uszczegółowić długookresową strategię trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju. Autorzy strategii uważają również, że koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju zawiera tezę o konieczności udziału wszystkich grup i struktur społecznych w jego wdrażaniu. Warunkiem powodzenia realizacji długookresowej strategii będzie więc aktywność każdego Polaka, a rząd musi stworzyć warunki do tej aktywności oraz jej stymulowania przez politykę informacyjną. W zakresie wdrażania wspomagają ją zintegrowane polityki i programy sektorowe, rozwiązania legislacyjne oraz instytucjonalne. Odpowiedzialność za realizację dokumentu ponosi rząd wraz z samorządami terytorialnymi²¹⁶.

Realizacja strategii wymaga spełnienia wielu warunków, m. in.:

- zgodności programów rozwoju gospodarczego i polityki sektorowej, gdzie każda działalność gospodarcza poddawana będzie ocenie oddziaływania na środowisko,
- wkomponowania elementów ochrony środowiska, zdrowia, dóbr kultury oraz ochrony różnorodności biologicznej i pomników natury w program zagospodarowania przestrzennego kraju i regionu,
- dostępu społecznego do informacji o stanie środowiska i zagrożeniach do procesów podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska oraz do organów sprawiedliwości w przypadku naruszenia prawa ochrony środowiska i zdrowia,
- pomocy państwa dla działalności proekologicznej, rekultywacji terenów i zasobów skażonych, dla czynnej ochrony środowiska i różnorodności biologicznej.

W treści strategii podkreśla się także konieczność przestrzegania prawa ekologicznego krajowego i międzynarodowego przez wszystkie podmioty państwowe i prywatne w jednakowym stopniu oraz jednakowego prawa dostępu do

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibidem.*

środowiska i jego zasobów dla wszystkich podmiotów państwowych i prywatnych oraz dla każdego obywatela. Kwestie finansowania działań ekologicznych odnoszą się do respektowania zasad, że każdy korzystający z zasobów środowiska i wprowadzający w nim zmiany, będzie za to korzystanie i wprowadzanie zmian wnosił odpowiednie opłaty oraz kary za naruszanie przepisów środowiskowych. Oznacza to jednocześnie, że opłaty za korzystanie z zasobów środowiska i kary za naruszanie przepisów ochrony środowiska będą kierowane na usuwanie szkód w środowisku oraz na promocję i wspomaganie działalności proekologicznej. Strategia ma także przyczyniać się do wdrażania zasad działalności proekologicznej, gdzie wykorzystanie odnawialnych zasobów energetycznych i recykling surowców staną się konkurencyjne na rynku poprzez właściwą politykę finansową i fiskalną, wprowadzającą internalizację kosztów zewnętrznych ochrony zdrowia i środowiska do ceny rynkowej produktów. To dzięki deklaracji zawartych w strategii ma nastąpić wsparcie dla rozwoju nauki i technologii przyjaznych dla środowiska oraz ochrony praw własności intelektualnej dla takich technologii oraz swobodny transfer technologii i inwestycji proekologicznych oraz wsparcie dla eksportu polskiej myśli technologicznej w tym zakresie²¹⁷.

Istotnym elementem strategii jest przedstawienie źródeł finansowania przyjętych kierunków działań. Podstawowa rola w procesie wdrażania i realizacji strategii przypada państwu – rządowi i samorządom. Wobec niewystarczających zasobów własnego kapitału konieczne jest finansowanie ze środków publicznych oraz kapitału zagranicznego. Realizacja celów i zadań ujętych w strategii oraz trudne do przewidzenia zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych wymuszają zmiany metod i dróg ich osiągania.

Strategię należy traktować jako dokument otwarty, a jednocześnie nadrzędny nad wszelkimi dokumentami planistycznymi, strategiami, politykami i programami sektorowymi opracowywanymi przez organy administracji publicznej. Za cel strategii rozwoju zrównoważonego należy przyjąć przede wszystkim eliminowanie działań w sferze gospodarki, które przyczyniają się do pogarszania stanu środowiska i zdrowia ludzi, promowanie procesów gospodarczych, które są przyjazne dla środowiska oraz przyspieszenie działań zmierzających do poprawy stanu środowiska naturalnego²¹⁸.

²¹⁷ Polska 2025. Długookresowa strategia...

²¹⁸ E. Kościński, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 203.

2. IMPLEMENTACJA IDEI TRWAŁEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ASPEKTCIE DZIAŁAŃ GMINY

2.1. Kategoria rozwoju trwałego i zrównoważonego w gminie

W obliczu niekorzystnych, globalnych i lokalnych zmian środowiskowych, rosnących problemów i zagrożeń dla ekosystemów poszukuje się nowych możliwości rozwiązań i idei, które pozwolą na zachowanie środowiska naturalnego i czerpanie korzyści z jego zasobów. Odpowiedzią na te poszukiwania jest zrównoważony rozwój jako koncepcja i zbiór praktycznych działań integrujących wysiłki w sferze politycznej, społecznej, ekonomicznej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego, który osiągnięty będzie bez szkody w środowisku przyrodniczym i trwałości zachodzących w nim procesów¹.

Ideą przewodnią zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń, ale nie tyle przez pojmowaną tradycyjnie bezpośrednią ochronę środowiska, ile głównie przez zmianę modelu rozwoju cywilizacyjnego. Zmiany powinny polegać na modyfikacji: modelu konsumpcji, z mniejszą presją na środowisko; systemu wartości oraz takim sposobie gospodarowania, przy którym presja na środowisko nie przekracza jego zdolności do samoregulacji². Istotą takiego rozwoju jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim a przyrodniczym³.

Szczególny akcent środowiskowy odróżnia koncepcję trwałego rozwoju od koncepcji rozwoju ogólnie definiowanych ze względu na następujące założenia:

– oddzielenie problemów gospodarczych od całokształtu rozwoju jest niemożliwe, gdyż trwałość rozwoju uzależniona jest od interakcji między zmianami ekonomicznymi a społeczno-kulturowymi i ekologicznymi,

¹ M. Kusterka, *Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, vol. 1075, Gospodarka a Środowisko, nr 3, s. 92.

² J. S. Z e g a r, *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*, SGH, Warszawa 2003, s. 36.

³ B. P i o n t e k, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27 i nast.

– ilościowe aspekty trwałego rozwoju są powiązane ze wzrostem dostępności środków materialnych, które zaspokajają potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń,

– aspekty jakościowe trwałego rozwoju są wielostronne i jednocześnie powiązane z zapewnieniem w długoletniej perspektywie ekologicznego i społeczno-kulturowego potencjału dla podtrzymania aktywności gospodarczej i wprowadzania niezbędnych zmian strukturalnych,

– trwały rozwój nie jest łatwy do pomiaru i jego ilościowo-jakościowe elementy są wzajemnie z sobą powiązane⁴.

Celem podstawowym koncepcji jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju, rozumianego jako jakość życia społecznego i jednostki, które uzależnione jest nie tylko od konsumpcji dóbr i usług, ale i ekologicznych warunków życia. Tak więc zapewnienie w długim okresie trwałych warunków zrównoważonej jakości życia zależy od:

– zachowania różnorodności biologicznej, integralności systemów ekologicznych (cele ekologiczne),

– zaspokajania potrzeb, wspierania równości i wzrostu dostępności dóbr i usług (cele ekonomiczne),

– zachowania różnorodności kulturowej, trwałości instytucjonalnej, sprawiedliwości i współdziału społecznego (cele społeczne).

Człowiek w swoich działaniach w określonej strukturze przestrzennej jest nierozdzielnie związany ze środowiskiem naturalnym. Naruszenie tej równowagi skutkuje zakłóceniami w innych elementach jego działalności⁵. Rozwój społeczno-gospodarczy i ochrona środowiska nie zawsze są ze sobą zbieżne, a więc trwały rozwój oznacza poszukiwanie optymalnej drogi rozwiązań wzrostu jakości życia w powiązaniu z celami środowiskowymi.

Według P. Muldera i J. Van der Bergha działalność gospodarcza powinna być spójna z:

– zapewnieniem trwałości odnawialnych zasobów naturalnych,

– ochroną właściwości i funkcji ekosystemów,

– zachowaniem bioróżnorodności,

– utrzymaniem zdolności asymilacyjnej szkodliwych emisji do środowiska naturalnego,

– unikaniem nieodwracalnych zniszczeń w środowisku naturalnym.

Rozwój zrównoważony może być rozumiany nie tylko jako sposób gospodarowania i zaspokajania potrzeb, lecz także jako sposób analizy związków

⁴ Szerzej w: E. B. Barbier, *The Concept of Sustainable Economic Development*, „Environmental Conservation” 1987, Vol. 14, No. 2, s. 101–110.

⁵ G. Dobrzański, *Trwały rozwój w ujęciu regionalnym i lokalnym*, *Ekonomia i Środowisko* 2000, vol. 17, nr 2, s. 22–23.

między środowiskiem a gospodarką i społeczeństwem oraz celów polityki ekologicznej⁶.

Proces planowania i wdrażania trwałego rozwoju jest zróżnicowany w zależności od skali przestrzennej. Przestrzeń posiada określone cechy społeczne, gospodarcze i środowiskowe wzajemnie z sobą powiązane i zazwyczaj odmienne dla każdego obszaru. Zawiera specyficzne cechy wynikające z jego położenia w stosunku do innych terenów, przystosowania do potrzeb różnego rodzaju działalności, warunków naturalnych itp. W zależności od istniejących cech, dany obszar ma potencjalne możliwości tworzenia lepszych lub gorszych warunków do rozwoju⁷. Odmienność gospodarcza, społeczna i ekologiczna jest podstawą budowy specyficznych strategii trwałego rozwoju. Z drugiej jednak strony wzajemne przepływy czynników między obszarami wykraczają poza administracyjne granice regionów i lokalnych obszarów (powiatów i gmin).

Gminy nie są wyizolowanymi obszarami, lecz pozostają w ścisłym związku z regionami, które różnią się między sobą: jakością zasobów siły roboczej, stanem majątku trwałego, nowoczesnością infrastruktury oraz jakością funkcjonowania systemu instytucjonalnego. Region jest fragmentem ogólnej struktury administracyjnej państwa lub ugrupowania integracyjnego. Jego wyodrębnienie następuje przez wystąpienie pewnego zestawu cech związanych z położeniem geograficznym, poziomem rozwoju gospodarczego, uwarunkowaniami społecznymi oraz tożsamością kulturową. Powiązania pomiędzy poszczególnymi podmiotami, które działają na poziomie regionu, tworzą określony wewnętrznie system, umiejscowiony przestrzennie i wyraźnie wyróżniający się w zintegrowanym obszarze⁸. Współczesne podziały administracyjne opierają się przede wszystkim na granicach wynikających z przesłanek historycznych, społecznych czy gospodarczych, a nie przyczyn naturalnych środowiskowych. W niektórych dziedzinach gospodarki uwzględnienie kryteriów przyrodniczych wydaje się bardziej zasadne, zwłaszcza w zarządzaniu zasobami przyrody (np. woda).

Jakość życia mieszkańców danej społeczności zależy nie tylko od wielkości zasobów na danym obszarze, ale także od sposobu ich wykorzystania. Lokalne zasoby są podstawą rozwoju poszczególnych gmin czy regionów, ale to rozwój istotnie warunkuje możliwości podnoszenia jakości życia przez nowe miejsca pracy i źródła dochodów mieszkańców. Od tego, jak się nimi gospodaruje,

⁶ P. Muller, J. van der Bergh, *Evolutionary economics theories of sustainable development*, „Growth and Change” 2001, Vol. 32, No. 1.

⁷ J. Regulski, *System regulowania miastem. Problemy i koncepcje*, PWN, Warszawa 1976, s. 77.

⁸ D. Koreleski, *Spoleczno-ekonomiczne zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Więś i Rolnictwo” 2005, nr 4, s. 157.

zależy poziom zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych oraz jej szeroko rozumianego rozwoju⁹.

Przyczyny zróżnicowania społeczno-ekonomicznego pomiędzy gminami wynikają zarówno ze spuścizny natury historycznej, jak i z uwarunkowań fizjograficznych. Różnorodność stwarza szanse na znalezienie takiej niszy rynkowej, w której gmina może być rozwojowa, natomiast rozwój uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Niezależnie od sposobu podziału tych czynników na poszczególne grupy, zawsze są wśród nich wymieniane stan i zasoby środowiska przyrodniczego. Wielu autorów określa te czynniki jako dominujące i wpływające na efektywność funkcjonowania gmin i regionów. Używa się także określenia przyrodniczej konkurencyjności jako podejścia ściśle związanego ze środowiskiem przyrodniczym, który obejmuje nie tylko samo istnienie zasobów przyrodniczych i stan ich zachowania, ale także jego gospodarcze użytkowanie¹⁰. Wyrażany jest pogląd wdrażania trwałego i zrównoważonego rozwoju z uwzględnianiem zjawisk przyrodniczych wykraczających poza obszar administracyjny danej strategii. Powiązanie takiego podejścia z podziałem administracyjnym oznaczać powinno wdrażanie strategii trwałego rozwoju w różnych grupach jednostek administracyjnych. Dotyczyć to powinno przede wszystkim gmin, gdzie nie jest możliwe postawienie granicy „końca środowiska”.

Środowisko przyrodnicze nie determinuje jednoznacznie ludzkich zachowań, lecz stwarza warunki do dokonywania wyborów. Zakres możliwości dokonywania wyborów może być szerszy w przypadku proekologicznego rozwoju niż w klasycznych jego postaciach. Możliwości wdrażania trwałego zrównoważonego rozwoju uwzględniają z jednej strony prorozwojowe zasoby i walory środowiska, a z drugiej – ekologiczne ograniczenia.

Proces gospodarowania z wiodącą rolą środowiska nie powinien powodować utraty potencjału środowiskowego. Możliwy jest rozwój gospodarczy w sposób niezagrażający utracie zasobów i walorów środowiskowych, związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych. Zatem budując określone strategie należy uwzględnić ewentualne kolizje w stosunku do wymogów zachowania odpowiedniego stanu strukturalnego i funkcjonalnego środowiska.

Rozwój zrównoważony wymaga zmian w systemie społecznym przy jednoczesnej ochronie wartości środowiska przyrodniczego. W ramach rozwoju zakłada się racjonalne przekształcanie gospodarki w taki sposób, by bez ingerencji w funkcjonowanie ekosystemów osiągać korzyści ekonomiczne¹¹. Ozna-

⁹ G. Kobyłko, *Kompleksowa ocena lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności lokalnych obszarów gospodarczych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2004, vol. 1043, Gospodarka a Środowisko, nr 2, s. 36.

¹⁰ K. Michałowski, *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007, s. 17.

¹¹ H. Łasinski, *Spoleczne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju*, B. Poskrobko (red.), Politechnika Białostocka, Białystok 1998, s. 5–6.

cza to odpowiednią skalę działalności człowieka, a także sprawiedliwą dystrybucję między pokoleniami i między gatunkami oraz efektywną alokację rynkowych i nierynkowych zasobów naturalnych¹². Przyjęcie koncepcji rozwoju zrównoważonego nie oznacza konieczności rezygnacji z procesów produkcji i konsumpcji. Ich przestrzeganie wymaga jednak określonego postępowania, a mianowicie:

- oszczędzania podstawowego kapitału naturalnego, co wymaga przewidywania skutków podejmowanych działań,
- wykorzystywania kategorii ekonomicznych do określania kosztów i korzyści środowiskowych,
- internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych zawsze, gdy jest to możliwe,
- przestrzegania zasady odzysku kapitału naturalnego w wysokości nie mniejszej niż zainwestowane środki, przy uwzględnianiu rodzaju zasobów,
- uwzględniania (w miarę pełnego) rachunku kosztów i korzyści danych przedsięwzięć¹³.

Kryteria ograniczoności, możliwości samoreprodukcji, zdolności do reprodukcji oraz do wielokrotnego wykorzystywania, czyli podstawowe właściwości warunkujące wielkość i kształtujące strukturę popytu na zasoby środowiska decydują o istocie dysponowania i gospodarowania nimi. Wykorzystywanie statyczne zasobów środowiska odnosi się do optymalności alokacji, tzn. takiego wykorzystania środków ekonomicznych na cele związane z gospodarowaniem zasobami, które powoduje minimalizację kosztów realizacji. Natomiast aspekt dynamiczny dotyczy gospodarowania zasobami w procesie wzrostu i rozwoju, a w szczególności:

- optymalnego wykorzystania zasobów odnawialnych i nieodnawialnych w procesie wzrostu gospodarczego,
- wykorzystania i degradacji tych komponentów środowiska, które wpływają na jego jakość oraz wpływu kosztów niezbędnych dla przeciwdziałania tej degradacji na dynamikę produktu materialnego, sposób jego podziału oraz zrównoważenie i trwałość wzrostu,
- związku między dobrobytem materialnym i jakością środowiska jako zmiennymi poziomu dobrobytu społecznego z uwzględnieniem jego rozkładu w czasie, czyli zachowaniu sprawiedliwości międzypokoleniowej¹⁴.

Zrównoważony rozwój wyraża się w integrowaniu wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego. W praktyce jest to trudne do osiągnięcia, gdyż jest

¹² C. Collados, T. Duane, *Natural capital and quality of life*, „Ecological Economics” 1999, Vol. 30, s. 441–460.

¹³ T. Borys, *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego. Podstawowe kierunki badań i zastosowań*, „Ekonomia Środowisko” 2002, nr 1, s. 93.

¹⁴ B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 39–40.

on procesem przebiegającym z różną intensywnością zarówno w czasie, jak i przestrzeni geograficznej. Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie warunków do zrównoważonego rozwoju w skali gmin wynika przede wszystkim z uwarunkowań wewnętrznych danej jednostki samorządu terytorialnego, tj. konieczności zachowania bogactw natury dla obecnych i przyszłych pokoleń oraz uwarunkowań zewnętrznych wynikających z przyjętych przez Polskę zobowiązań unijnych. W porównaniu z innymi współczesnymi koncepcjami wzrostu i rozwoju, najbardziej odpowiednia do potrzeb interpretowana jest kategoria trwałości odnosząca się do kapitału naturalnego. Analiza kategorii trwałości pozwala określić, że pokonanie bariery wzrostu gospodarczego, jaką tworzy kapitał naturalny, możliwe jest przez właściwe jego użytkowanie.

Współcześnie problemy ochrony środowiska sprowadzają się do poszukiwania najlepszych sposobów dostosowania działań gospodarczych do środowiska także w wymiarze lokalnym. Podstawy do takiego podejścia stwarza koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju. Jej założeniem jest uznanie możliwości takiego zintegrowanego gospodarowania środowiskiem z jego ochroną przed negatywnymi skutkami działalności gospodarczej, aby mogło ono w długim okresie spełniać funkcje społeczno-gospodarcze. Oznacza to m. in. konieczność uwzględniania ekologicznych efektów zewnętrznych w procesach gospodarczych i podejmowania określonych działań służących środowisku, w tym działań inwestycyjnych w obszarze gmin. Traktowanie rozwoju zrównoważonego w wymiarze lokalnym, a zwłaszcza gminnym jest szczególnie istotne, gdyż w mniejszych jednostkach organizacyjnych szybciej można zaobserwować zakłócenia spowodowane naruszeniem równowagi.

2.2. Istota rozwoju lokalnego, jego cele i determinanty

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznej definicji rozwoju lokalnego czy gospodarki lokalnej. Najczęściej pojęcie „rozwój” definiowane jest jako „proces zmian prowadzących do ulepszenia czegoś, zwiększania czegoś, osiągnięcia poziomu wyższego pod jakimś względem”¹⁵. Pojęcie rozwoju jest kojarzone z pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu. Jeśli układem tym jest wyodrębniona jednostka społeczno-terytorialna posiadająca zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych,

¹⁵ B. D u r a j (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Readers Digest Przegląd, Warszawa 2001, s. 272.

wyrażająca własne potrzeby oraz określoną hierarchię wartości, wówczas możemy posługiwać się określeniem rozwój w skali lokalnej¹⁶.

Za ogólnie rozumianą gospodarkę lokalną uznaje się działania na rzecz rozwoju danej jednostki lokalnej: gminy, miasta, wsi. Działania takie obejmują zarówno sferę społeczną, jak i gospodarczą oraz opierają się na lokalnych czynnikach rozwoju z jednoczesnym uwzględnieniem jego barier. Gospodarka lokalna to „proces, w którym władze lokalne (podsystem regulacyjny) przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności oraz zaangażowaniu partnerów zewnętrznych (kapitał), stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej”¹⁷. Takie ujęcie gospodarki lokalnej spotykane często w literaturze, ma swoje korzenie w pracach E. J. Blakely’ego¹⁸. Zgodnie z definicją brytyjskiego autora, rozwój lokalny to „[...] proces, w którym władze lokalne lub (oraz) organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia”.

Warto odwołać się do często cytowanych w rodzimej literaturze przedmiotu definicji autorstwa R. Broła. Ujmuje on rozwój lokalny jako

[...] zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej oraz pozostałych podmiotów, funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego¹⁹.

Autor zwraca uwagę na złożoność tego terminu, wynikającą z różnorodności celów, którym rozwój lokalny powinien służyć oraz z różnorodności działań mających go kształtować. W skali lokalnej identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach i jednocześnie dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia oraz wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary²⁰.

¹⁶ L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 734, s. 14.

¹⁷ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001, s. 10.

¹⁸ E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development, Theory and Practice*, „Sage Library of Social Research” 1989, Vol. 168, (Sage Publications, Newbury Park–London–New Delhi), s. 72–90.

¹⁹ R. Bról, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 1998, nr 785, s. 11.

²⁰ R. Bról, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9–10.

Z kolei J. Parysek odnosi rozwój lokalny do kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego. Autor zaznacza, że treść tego pojęcia mieści się z jednej strony w pojmowaniu terminu jako tworzenia nowych miejsc pracy dla danego lokalnego systemu terytorialnego, z drugiej – w przedziale wyznaczonym przez pojmowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania możliwie najlepszych warunków życia w środowisku lokalnym. Autor, zwracając uwagę na kłopoty definicyjne, podkreśla, że przy szerokim potraktowaniu rozwoju lokalnego można mieć wątpliwości, czy coś takiego, jak rozwój lokalny, w ogóle istnieje. Jeśli jednak tak, to musi się czymś różnić od rozwoju społeczno-gospodarczego w ogóle lub od innych kategorii rozwoju terytorialnego²¹. Ogólnie jednak można przyjąć, że rozwój lokalny to „prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach”²². Spojrzenie na rozwój lokalny z tego punktu widzenia powoduje, że można przyjąć, iż opiera się on na jego endogennych czynnikach (lokalne potrzeby, zasoby, kapitał ludzki, miejscowe organizacje i podmioty gospodarcze) i stanowi uzupełnienie bazującego na nich rozwoju regionalnego.

Znaczenie gospodarki lokalnej dla rozwoju określonych gmin czy miast wynika ze zmian, które zapoczątkowały wprowadzenie gospodarki rynkowej i upodmiotowienie społeczności lokalnych. Gmina jest traktowana jako lokalny, terytorialny system społeczny o jednoznacznie wyznaczonych granicach i specyficznych właściwościach środowiska przyrodniczego i społeczno-ekonomicznego. Takie ujęcie gminy wynika ze związków między poszczególnymi elementami, powiązań tych elementów z miejscem ich lokalizacji oraz relacji z szeroko rozumianym otoczeniem, więc jakiegokolwiek działania, które obejmuje gospodarka lokalna i prowadzące do rozwoju lokalnego, powinny uwzględniać istnienie terytorialnego systemu społecznego i oddziaływać na ich relacje. Gospodarka lokalna pojmowana jest także jako tworzenie na terenie gminy dobrego klimatu dla inwestowania oraz osiedlania się nowych podmiotów, a więc prowadzi do utworzenia nowych miejsc pracy przy wykorzystaniu lokalnych zasobów czy czynników rozwoju.

Termin gospodarka lokalna jest traktowany nadrzędnie w stosunku do rozwoju lokalnego. Gospodarkę lokalną realizuje się przez rozwój poszczególnych dziedzin życia społecznego, a rozwój lokalny jest efektem prowadzenia tej

²¹ J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 46.

²² *Ibidem*, s. 37.

gospodarki²³. Dla wielu autorów gospodarka lokalna jest wieloma czynnościami służącymi rozwojowi lokalnemu²⁴.

Rozwój lokalny jest kategorią rozwoju społeczno-gospodarczego. W takim ujęciu mieści się zarówno tworzenie nowych miejsc pracy, jak i kompleksowe kształtowanie najlepszych w danym czasie warunków do życia w środowisku lokalnym²⁵. Rozwój lokalny w sferze gospodarczej polega na rozwijaniu indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu miejscowych zasobów: surowców, siły roboczej, krajobrazu. Dla rozwoju gospodarki lokalnej niezbędne są więc struktury demograficzne, społeczne, fizyczne, instytucjonalne i informacyjne. Rozwój lokalny wiąże się zawsze z określonym miejscem w przestrzeni geograficznej, terytorium lub terenem, tzn. kojarzony jest przede wszystkim z rozwojem wspólnot mieszkańców, zamieszkujących określone terytoria²⁶.

Rozwój lokalny oznacza odniesienie procesu do wymiaru lokalnego oraz społeczności lokalnej, z uwzględnieniem właściwych dla tego poziomu organizacji życia społecznego, potrzeb, priorytetów i preferencji oraz uznawanych systemów wartości. Traktuje się go także jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, które zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, a także tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i zapewnienia ładu przestrzennego oraz ekologicznego²⁷.

Złożony rozwój lokalny ukazywany może być także poprzez jego wielowymiarowość i elementy składowe, a więc wymiary:

- społeczno-kulturowy; ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności regionalnej i lokalnej, warunki życia, instytucje i usługi społeczne,
- środowiskowy; komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna,
- infrastrukturalny; infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne,

²³ J. P a r y s e k, *Podstawy gospodarki...*, s. 12.

²⁴ Gospodarka lokalna jako zespół koordynowanych przez samorząd czynności służących rozwojowi lokalnemu pojawia się w pracach: E. J. B l a k e l y, *op. cit.* oraz J. R e i j n e n, *The role of local authorities in fostering local initiatives*, [w:] *Local initiatives. Alternative path for development*, Presses Interuniversitaires Europeennes, Maastricht 1987.

²⁵ J. P a r y s e k, *Podstawy gospodarki...*, s. 46.

²⁶ A. Z a l e w s k i (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 88–89.

²⁷ R. B r o l, *Rozwój lokalny...*, s. 11.

– gospodarczy; zasoby gospodarcze, działalności gospodarcze według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność,

– przestrzenne; zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenne, wartość przestrzeni²⁸.

Rozwój lokalny jest zharmonizowanym i systematycznym działaniem społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzającej do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego²⁹. Jest więc wielopłaszczyznowym i kompleksowym procesem pozytywnych przemian, powodujących poprawę jakości środowiska życia mieszkańców i wzrost konkurencyjności danej jednostki samorządowej. Tak rozumiany rozwój jest oparty na potencjale wewnętrznym z uwzględnieniem jego zewnętrznych uwarunkowań. Skala i tempo procesów rozwojowych są w znacznym stopniu zależne od stopnia uświadomienia mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego o możliwościach w zakresie formułowania i rozwiązywania problemów lokalnych. Jest więc wyrazem poszukiwania niezależności i autonomii określonej społeczności samorządowej i decydowania o swoim losie.

Według zasad Bellagio³⁰ proces oceny postępu rozwoju powinien:

- opierać się na jasnej wizji trwałego rozwoju,
- mieć charakter holistyczny (obejmować przeglądem cały system i jego części, uwzględniać podsystemy i interakcje wewnętrzne, uwzględniać pozytywne i negatywne konsekwencje działań ludzkich),
- uwzględniać elementy stanu obecnej i przyszłej populacji danego obszaru, warunków ekologicznych i rozwoju gospodarczego,
- uwzględniać zasięg, tj. horyzont czasowy i przestrzeń,
- skupiać się na kwestiach praktycznych,
- uwzględniać otwartość procesu,
- zapewniać efektywną komunikację odbiorców i użytkowników,
- zapewniać szeroki udział reprezentacji grup społecznych, zawodowych, decydentów itp.,
- zapewniać ciągłość i doskonalenie oceny,
- opierać się na strukturach organizacyjnych.

²⁸ A. K l a s i k, F. K u ż n i k, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, S. D o l a t a (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 396.

²⁹ R. B r o l, *Rozwój lokalny...*, s. 11–14.

³⁰ „Zasady Bellagio” powszechnie akceptowane, zaproponowano w 1996 r. przez grupę naukowców i praktyków zebranych w miejscowości Bellagio we Włoszech.

Najczęściej w budowie systemu terytorialnego wskazuje się na trzy ujęcia tematyczne: ekonomiczne, ekologiczne i społeczne, a dobór powinien adekwatnie opisywać rzeczywistość, ale też nie może przekraczać możliwości percepcji i zrozumienia informacji przez społeczność lokalną. Częścią składową rozwoju lokalnego oprócz rozwoju gospodarczego jest m. in. rozwój społeczny oraz ekologiczno-przestrzenny. W literaturze przedmiotu można wyodrębnić dwa podstawowe nurty podejścia do definiowania rozwoju lokalnego: przedmiotowy i podmiotowy.

W podejściu przedmiotowym główny akcent kładzie się na określenie dziedzin życia społecznego i gospodarczego społeczności lokalnych, których zmiany jakościowe i ilościowe decydują o uznaniu, czy mamy na danym terenie do czynienia z rozwojem, stagnacją czy regresem.

Podejście podmiotowe natomiast główny akcent kładzie na aktywność społeczności lokalnej. Wśród wymienionych sfer rozwoju lokalnego, gospodarczy zajmuje szczególne miejsce. Jest on siłą napędową procesów rozwojowych w pozostałych sferach – jego głównym celem jest dostarczanie dochodów dla przedsiębiorstw, gospodarstw domowych oraz budżetów publicznych³¹.

Niezależnie od punktu widzenia przyjętego przez przedstawicieli danej dziedziny przy definiowaniu pojęcia rozwoju lokalnego, wyróżnić można elementy wspólne w poglądach poszczególnych autorów. Badacze terminu zgadzają się w zasadniczych kwestiach³²:

- rozwój lokalny to proces, działanie, a nie stan,
- podmiotem rozwoju lokalnego nie są władze lokalne, ale lokalna wspólnota – mieszkańcy danego terenu (jeśli nawet plan strategiczny układa władza samorządowa robi, to w imieniu wspólnoty),
- motorem rozwoju są przede wszystkim siły i czynniki endogenne,
- choć gospodarka jest kluczem rozwoju lokalnego, to on sam jest czymś więcej niż tylko lokalnym rozwojem gospodarczym,
- kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie ich aspiracji, ich odczucie „poprawy warunków”, „podniesienia standardu”.

Dokonując przeglądu koncepcji wyjaśniających rozwój lokalny, można wnioskować, że poprawna definicja pojęcia powinna wychodzić z założenia, iż kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców i zaspokojenie ich aspiracji. Nie tracąc jednocześnie z pola widzenia faktu, że aspiracje mieszkańców konkurują ze sobą, natomiast zadaniem samorządu jest troska o rozwój całej wspólnoty, można przytoczyć definicję: rozwój lokalny to „taki (względnie systematyczny i trwały) proces zmian w układzie lokalnym, w wyniku któ-

³¹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005, s. 145.

³² W. Kłowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Warda & Kłowski Consulting, Bielsko-Biała 2001, s. 23.

rego zwiększa się suma szans indywidualnego rozwoju poszczególnych mieszkańców³³.

Coraz częściej w literaturze przedmiotu akcentowany jest rozwój ekologiczno-przestrzenny, który wiąże się z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego oraz odpowiednim kreowaniem ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych. Rozwój tej sfery uzyskuje się poprzez:

- redukcję zanieczyszczeń,
- poszanowanie i odbudowę zasobów naturalnego środowiska przyrodniczego,
- instalowanie urządzeń zapobiegających emisji zanieczyszczeń,
- stosowanie proekologicznych technologii.

Lokalny rozwój gospodarczy powinien być realizowany przy zachowaniu równowagi różnych grup interesów, a szczególnie między rozwojem działalności gospodarczej i wywołanymi przez tę działalność skutkami środowiskowymi.

Nadrzędnym wyznacznikiem rozwoju lokalnego powinien być rozwój zrównoważony, uwzględniający czynniki o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Takie podejście oznacza, że będzie to rozwój trwały i stabilny – zdolny do przetrwania i samopodtrzymujący się. W praktyce związek zasad rozwoju zrównoważonego z lokalną polityką polega na konieczności strategicznej akceptacji tych progospodarczych celów i działań, które mieszczą się w jej ujęciu. Jest to bardzo skomplikowany proces ze względu na konieczność konsumpcji zasobów naturalnych w każdym podmiocie gospodarczym³⁴.

Dyskusje wśród badaczy zajmujących się rozwojem lokalnym wynikają nie tylko ze zróżnicowanego podejścia do kwestii, jaką jest zdefiniowanie tego terminu. W literaturze można odnaleźć różnorodne koncepcje rozwoju, co z kolei powoduje, że różne jest też stanowisko badaczy w dziedzinie identyfikacji i rozumienia oraz wagi czynników rozwoju. Można uznać, iż obszar badań jest otwarty dla nowych koncepcji.

Na proces rozwoju lokalnego można patrzeć jako na zespół działań na rzecz mobilizacji podmiotów życia społeczności lokalnych wokół uzgodnionych zbiorów projektów gospodarczych, społecznych, kulturalnych i środowiskowych, wynikających ze wspólnie deklarowanej wizji przyszłości danej jednostki lokalnej³⁵. Rozwój terytorialny odbywa się przez realizację celów lokalnych

³³ *Ibidem*, s. 24.

³⁴ S. Sztańdo, *Progospodarczy obszar polityki ekologicznej władz lokalnych*, [w:] *Transformacja polskiej gospodarki, ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 446–454.

³⁵ J. Bieniecki, J. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 61.

i ponadlokalnych. Istota rozwoju lokalnego polega na realizacji zharmonizowanych celów skierowanych na uzyskanie maksymalnego efektu lokalnego.

Rozwój jest zdeterminowany przestrzennie, z uwagi na ukazanie procesów pozytywnych zmian o charakterze ilościowym i jakościowym na danym obszarze³⁶. Zmiany te polegają przede wszystkim na tworzeniu nowych lub poprawie już istniejących:

- walorów użytkowych danej jednostki terytorialnej,
- możliwości jej rozwoju gospodarczego, poprzez tworzenie korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych,
- walorów lokalnego i regionalnego ekosystemu oraz ładu przestrzennego³⁷.

Podstawowe cele rozwoju lokalnego sprowadzają się do działań na rzecz:

- maksymalizacji dochodów ludności,
- maksymalizacji dochodów samorządu lokalnego,
- maksymalizacji poziomu spożycia dóbr materialnych,
- zaspokajania potrzeb mieszkańców w sferze materialnej i często pozamaterialnej,
- poprawy dostępności do usług,
- lepszego stanu środowiska naturalnego,
- zagwarantowania ładu przestrzennego³⁸.

Rozwój traktowany może być jako kompleks przeobrażeń jakościowych terytorialnej struktury lokalnej w zakresie poziomu życia jej użytkowników oraz warunków funkcjonowania związanych z nią podmiotów gospodarczych. Jeśli przyjąć, że podstawowym celem rozwoju społeczno-gospodarczego jest zapewnienie ludziom możliwie najwyższego poziomu i jakości życia, to dotyczy on też skali lokalnej z nawiązaniem do koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Cel ten jest osiągany przez zapewnienie miejsc pracy i dochodów członkom społeczności, pozwalając na niezbędny poziom życia, odpowiednie warunki materialnego bytu i dochodu oraz poczucie bezpieczeństwa i perspektywy na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji i szans rozwoju dla następnych pokoleń. W skali lokalnej dokonuje się konkretyzacja i hierarchizacja celów³⁹. Jednak zróżnicowanie lokalnych warunków rozwoju ukształtowanych przez potrzeby społeczne, a także zasoby i strukturę gospodarki, sprawia, że można realizować różne modele rozwoju nastawione na realizację różnych celów. A więc istnienie

³⁶ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 88–89.

³⁷ R. Broł, *Czynniki rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 18.

³⁸ J. Parysek, *Podstawy gospodarki...*, s. 23.

³⁹ Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 166.

wielu celów, którym ma służyć rozwój, powoduje różnorodność działań, które go kształtują.

W literaturze przedmiotu prezentowanych jest wiele koncepcji ukierunkowanych na osiągnięcie sukcesu w sferze gospodarczej lub społecznej jednostki terytorialnej, a każda z nich wnosi określony wkład w kształtowanie spójnej teorii rozwoju lokalnego⁴⁰. Większość autorów wymienia podobne czynniki, które wyznaczają tempo i kierunki rozwoju lokalnego. Żaden czynnik nie funkcjonuje samodzielnie, w oderwaniu od innych i działania mają charakter komplementarny. Rozwój warunkowany jest przez czynniki wynikające z posiadanych zasobów, wytwarzanych produktów, relacji z otoczeniem oraz prowadzonej przez władze lokalnej polityki rozwoju. Rozwój danego obszaru jest wynikiem kumulowania się różnorodnych czynników, które przyczyniają się do trwałej przewagi strukturalnej danego sektora w stosunku do innych. Gminy różnią się wieloma czynnikami zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Czynniki wewnętrzne wynikają z potencjału społecznego i gospodarczego, stanu posiadania i dostępności zasobów. Dotyczą położenia geograficznego, jakości zasobów czynników produkcji, wyposażenia infrastrukturalnego, poziomu przedsiębiorczości i innowacyjności, poziomu postępu naukowo-technicznego, skłonności i atrakcyjności inwestycyjnej, kumulacji środków własnych na cele rozwojowe, zdolności absorpcji środków pochodzących z różnych źródeł itp. Czynniki te są wyznacznikami aktywności i kreatywności społeczności lokalnej.

Czynniki zewnętrzne wynikają z relacji z otoczeniem w wymiarze regionalnym i krajowym. Są one wynikiem polityki władz lokalnych i państwowych związanej z realizowaną polityką makroekonomiczną, przestrzenną, sektorową oraz sytuacją gospodarczą kraju. O rozwoju decydują zasoby ludzkie, w tym kwalifikacje, zasoby fizyczne czy kapitałowe oraz poziom infrastruktury. Postęp techniczny i rozwój procesów integracji europejskiej zmieniają rolę i znaczenie poszczególnych grup czynników. Postęp techniczny nie ogranicza już prowadzenia działalności gospodarczej w ściśle określonej przestrzeni. Pojawiają się nowe czynniki związane z dostępnością i jakością czynników produkcji i siły roboczej, związane z zapleczem instytucjonalnym, jakością władzy nastawionej przychylnie do przedsiębiorców oraz z warunkami środowiska naturalnego i warunkami życia mieszkańców.

Można również wydzielać czynniki „twarde”, utożsamiane z położeniem i zasobami czynników produkcji dostępnymi na danym obszarze, w tym z infrastrukturą, uwzględniając ich wielkość, jakość, strukturę. Do kategorii czynników „miękkich” zalicza się konglomerat cech tworzących przyjazny klimat inwestycyjny, biznesowy związany z polityką państwa i władz lokalnych.

⁴⁰ J. Parysek, *Podstawy gospodarki...*, s. 58–64.

Wielu autorów zauważa, że we współczesnej gospodarce w warunkach zaciera-
nia się różnic w dostępie do zasobów pracy i czynników kapitałowych więsze-
go znaczenia nabierają czynniki miękkie⁴¹.

Najczęściej wymienianymi w literaturze polskiej są uniwersalne czynniki
rozwoju, do których zalicza się⁴²: potrzeby mieszkańców, potrzeby jednostek
gospodarczych, zasoby i walory lokalnego środowiska naturalnego, zagospoda-
rowanie infrastrukturalne, potencjał gospodarczy, techniczny, kadrowy
i naukowy, poziom edukacji społeczeństwa, posiadane umiejętności i kwalifika-
cje (w tym ich różnorodność), tradycje kulturowe i produkcyjne, aktywność
społeczeństwa, klimat dla przedsiębiorczości, zasoby instytucjonalne.

O uniwersalnych czynnikach rozwoju lokalnego pisze J. Parysek. Autor
koncentruje uwagę na czynnikach o charakterze ogólnym, ponieważ dają one
obraz powszechnie występujących oraz oddziaływających determinant opisywa-
nego procesu. Niemniej jednak zaznacza on, że wskazać można wiele różnego
rodzaju czynników mających wpływ na rozwój lokalny. Są to czynniki general-
ne i szczegółowe. Część tych czynników ma charakter powszechny, podczas gdy
inne występować mogą i oddziaływać jedynie w niektórych miejscach i tylko
w pewnych przedziałach czasowych⁴³. Do tych generalnych czynników zalicza
się: potrzeby społeczności lokalnych, zasoby i walory środowiska przyrodnicze-
go, zasoby pracy, zainwestowanie strukturalne, potencjał gospodarczy, rynek
lokalny i zewnętrzny, kapitał inwestycyjny i zasoby finansowe, poziom nauki
i kultury, technologię i innowacje, korzyści z miejsca oraz współpracę między-
narodową⁴⁴.

Przykładem szczegółowej klasyfikacji może być podział czynników determi-
nujących rozwój lokalny zaproponowany przez M. Trojanek, rozpatrywany
z punktu widzenia walorów użytkowych. Należą do nich czynniki wpływające na:

- poziom zasobów decydujących o możliwościach i łatwości uzyskania
wszystkich niezbędnych czynników produkcji (np. bogactwa środowiska
naturalnego),
 - poziom walorów popytu (np. chłonność rynku),
 - ilość i jakość usług świadczonych przez funkcjonujące na terytorium jed-
nostki i instytucje,
- oraz determinujące atrakcyjność układu dla potencjalnych mieszkańców
i instytucji (np. możliwość uzyskania satysfakcjonującej pracy)⁴⁵.

⁴¹ H. Godlewska, M. Typa, *Przestrzenne uwarunkowania konkurencyjności przedsię-
biorstw*, „Monografie i Opracowania IFGN SGH” 2002, nr 471, (Warszawa), s. 15–16.

⁴² *Ibidem*, s. 26

⁴³ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań
1997, s. 73.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 73

⁴⁵ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwesty-
cyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1994, Ser. II, nr 137.

Dokonany powyżej przegląd czynników rozwoju pozwala wyróżnić wiele z tych, które umożliwiają harmonijny i długofalowy rozwój lokalny. Do głównych czynników rozwoju gmin miejskich zaklasyfikować można:

- wysoce efektywne środowisko gospodarcze i społeczne gminy, o dużej zdolności wywoływania efektów wzbudzających,
- istnienie firm, które adaptują lepiej i więcej innowacji niż w innych gminach,
- przestrzenną dostępność działania,
- jakość życia w sensie kulturowym,
- opanowanie i stabilizację ruchów migracyjnych,
- wysoką jakość usług publicznych,
- stan środowiska naturalnego, jego zasoby, stopień atrakcyjności,
- skuteczność władz samorządowych i struktur politycznych w zarządzaniu gminą.

Z kolei bardzo trudno jest przedstawić ujednoliconą listę czynników rozwoju dla obszarów wiejskich, gdyż w przekroju regionalnym w Polsce są one bardzo zróżnicowane pod względem przestrzeni społeczno-gospodarczej. Obok regionów zasobnych w kapitał i infrastrukturę funkcjonują peryferyjne obszary o słabym i rozproszonym zaludnieniu, niskich zasobach kapitałowych i przestarzałej strukturze gospodarczej.

Jednym z zasadniczych czynników oddziaływania na rozwój lokalny jest środowisko przyrodnicze. Niezmiernie ważny, z punktu widzenia wykorzystania gospodarczego zasobów przyrody, jest problem zużywania, wyczerpywania oraz odnawiania tych zasobów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera racjonalna i oszczędna gospodarka zasobami, a zwłaszcza uwzględniania w działalności gospodarczej potencjału środowiska, co gwarantuje utrzymanie pożądanego dla środowiska stanu równowagi. Istotne wydają się takie elementy, jak: ukształtowanie terenu, surowce naturalne, wody powierzchniowe i podziemne, gleby, świat roślinny, walory przyrodnicze.

Bardzo ważnym czynnikiem rozwoju jest zagospodarowanie infrastrukturalne, szczególnie: poziom techniczny; dostępność i możliwości wykorzystania sieci wodnej, kanalizacyjnej, energetycznej, gazowej itp. Infrastruktura techniczna i środowisko odgrywają istotną rolę w kształtowaniu procesów rozwoju i są dostrzegane jako czynniki sprawcze realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Wskazując cele rozwoju lokalnego związane z potrzebą rozwoju zrównoważonego istotne jest takie ukształtowanie optymalnej społeczno-ekonomicznej struktury przestrzennej, która gwarantowałaby najbardziej korzystny rozwój i najlepsze warunki życia mieszkańców, a także ukształtowanie optymalnego układu zaspokajania potrzeb gospodarki i mieszkańców zgodnego z racjonalną gospodarką oraz ochroną zasobów środowiska i zachowaniem przestrzeni przyrodniczej.

2.3. Rola samorządu terytorialnego w procesach rozwoju zrównoważonego i konkurencyjności gminy

Kluczową rolę w kreowaniu rozwoju gminy odgrywa samorząd terytorialny. Realizując strategię rozwoju lokalnego, samorząd terytorialny odzwierciedla interesy społeczności lokalnej, której skład i preferencje podlegają ciągłym zmianom⁴⁶. W dobie rozwijających się teorii rozwoju lokalnego od samorządu gminy oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego przy jak najszerzej reprezentacji interesów społeczności gminnej. Współcześnie nie tylko chodzi o zaspokajanie potrzeb bieżących, a przede wszystkim o kreację i utrzymanie rozwoju kompleksów walorów użytkowych, środowiskowych i sił wytwórczych układu lokalnego⁴⁷.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest odpowiedzią na pytanie o kierunek i jego tempo, a wynikająca z niej równowaga pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej, warunkami życia ludzi a ochroną zasobów naturalnych powinna mieć miejsce także w skali lokalnej. Władze lokalne z mocy ustaw oraz stanowionego prawa odgrywają kluczową rolę podczas procesu wprowadzania zrównoważonego rozwoju z wymogami ochrony środowiska. Odpowiadając za utrzymanie podstawowych obiektów infrastruktury technicznej, takich jak: wodociągi, kanalizacja, komunikacja, budownictwo komunalne, odgrywają istotną rolę w edukowaniu i motywowaniu społeczeństwa w kierunku właściwego kształtowania środowiska. Z drugiej strony wzrost samodzielności podmiotów gospodarujących, a jednocześnie ograniczenia ekologiczne i przestrzenne rozwoju gmin powodują konieczność rozwiązywania konfliktów interesów między podmiotami.

Samorząd terytorialny pełni w rozwoju zrównoważonym funkcje:

- regulacyjną – polegającą na przeciwdziałaniu pojawiającym się sprzecznościom i konfliktom między użytkownikami danego terenu, a także na eliminacji lub ograniczaniu występujących barier rozwoju oraz tworzenie płaszczyzn dialogu i zawierania kompromisów,
- stymulującą – polegającą na aktywnym oddziaływaniu na sferę realną poprzez pobudzanie procesów rozwojowych, tzn.: stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego⁴⁸.

⁴⁶ L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 147.

⁴⁷ A. Sztańdo, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 12–29.

⁴⁸ L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 147.

Wraz z rozwojem procesów decentralizacji samorząd terytorialny stał się podmiotem interwencjonizmu samorządowego⁴⁹. Prowadząc politykę rozwoju terytorialnego, samorząd wpływa na strukturę, tempo i kierunki zmian znajdujących się na jego obszarze struktur gospodarczych. W przypadku gmin interwencje realizowane są pod postacią lokalnej polityki gospodarczej, której celem jest zmniejszenie wad lokalnych rynków oraz modyfikacja ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także korygowanie negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach, tak aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę rozwoju⁵⁰.

Interwencjonizm samorządowy jest kompleksem oddziaływań władz samorządowych na niezależne podmioty gospodarcze za pomocą określonych instrumentów i metod oraz decyzji administracyjnych i alokacyjnych, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania rozwoju, a także i zrównoważonego rozwoju gminy. Instrumenty kształtujące rozwój lokalny identyfikuje się jako prawnie określone i dostępne władzom publicznym możliwości sterowania procesami. W wyniku tego działania następuje uzyskanie zaplanowanych efektów bądź też wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanej sytuacji⁵¹. To samorząd terytorialny ponosi odpowiedzialność za organizację i strukturę oraz funkcjonowanie i rozwój danej społeczności, realizując trzy podstawowe cele⁵²:

- osiągnięcie bezpiecznych z długookresowego punktu widzenia struktur funkcjonalnych i gospodarczych gminy; ich ewolucja podlega nie tylko wpływom rynku, ale także decyzjom alokacyjnym, do których można zaliczyć decyzje oparte na kryteriach ekologicznych, zdrowotnych, humanitarnych itp.,
- wzrost długookresowy dochodów mieszkańców i budżetu gminy, dający podstawy finansowe do zabezpieczenia rozwoju gminy, ale i też wzmacniający pozycję samorządu,
- dążenie do oparcia długookresowego rozwoju przedsiębiorczości lokalnej na racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych; rozumie się przez to wyznaczanie i respektowanie granic środowiskowych, których nie można

⁴⁹ Szerzej w: A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1, (Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW), s. 79–89 oraz i d e m, *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 1998, nr 785, s. 125–134.

⁵⁰ L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 714, s. 129 i nast.

⁵¹ *Ibidem*, s. 63.

⁵² Szerzej o instrumentach kształtowania rozwoju lokalnego w: A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 79–108.

przekraczać do maksymalizacji tempa rozwoju gospodarczego i społecznego, a jego osiągnięcie oznaczać będzie zrównoważony rozwój gminy⁵³.

Proces planowania zrównoważonego rozwoju na szczeblu samorządu gminnego wyraża się przede wszystkim w odpowiednich zapisach zawartych w opracowaniach strategiczno-planistycznych, sporządzanych obligatoryjnie lub dobrowolnie przez władze lokalne. Jednostki samorządu gminnego oddziałują na rozwój lokalny i zrównoważony przede wszystkim za pomocą prawno-ekonomicznych instrumentów planowania rozwoju. Są to:

- programy gospodarcze, które przybierają często postać strategii rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- budżet,
- wieloletnie programy inwestycyjne,
- programy zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska,
- programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- programy przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy⁵⁴.

Specyfika trwałego rozwoju sprawia, iż typowe procedury budowy jego strategii muszą być uzupełnione o kompleksową waloryzację potencjału funkcjonalno-przestrzennego środowiska z punktu widzenia jego równoważenia, a także o wkomponowanie celów rozwoju w cele rozwoju społeczno-gospodarczego. Konieczne są także baza systemu jego wskaźników i scenariusz trwałego rozwoju jako podstawa do wartościowania innych planów i scenariuszy pozwalających określić skalę zagrożenia ze strony aktualnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Samo opracowanie dokumentów nie wystarcza. Należy właściwie ująć zasady zrównoważonego rozwoju w celach strategicznych poszczególnych planów i programów. Dopiero w tym momencie, gdy każde z zaplanowanych działań zarówno ogólnych, jak i szczegółowych będzie nawiązywać do idei zrównoważonej, można mówić o rozpoczęciu drogi do zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Władze samorządowe jako podmiot gospodarujący i jednocześnie sterujący rozwojem powinny być zorientowane na:

- zapewnienie względnej równowagi pomiędzy potrzebami i preferencjami społecznymi, funkcjami oraz zagospodarowaniem przestrzeni,
- łagodzenie konfliktów między podmiotami na danym terenie,

⁵³ A. S z t a n d o, *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1161, s. 248–251.

⁵⁴ L. P a t r z a ł e k, *Finanse samorządu...*, s. 147.

- optymalne wykorzystywanie zasobów ludzkich, finansowych, infrastrukturalnych, które decydują o atrakcyjności gminy,
- monitorowanie otoczenia oraz poszukiwanie szans rozwoju.

Rozwój podmiotów działalności gospodarczej może wywoływać ujemne skutki w obszarze ekologii. Wzrost gospodarczy powodujący istotne zagrożenia i straty środowiskowe powinien być postrzegany i oceniany przez samorząd terytorialny jako ujemny rozwój, zależny od negatywnego wpływu w obszarze ekologii. Samorządy terytorialne, dostrzegając tę zależność, mogą kreować taki sposób zarządzania zasobami środowiska, które umożliwią gospodarcze i społeczne wykorzystanie przy jednoczesnym zachowaniu ich w postaci jak najbardziej zbliżonej do postaci pierwotnej i tak, aby w przyszłości mogły być wykorzystane przez następne pokolenia. Rozwój zrównoważony to jednocześnie rozwój uwzględniający potrzeby gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Koncepcja ta stosowana w jednostkach samorządu terytorialnego zakłada możliwość równoległego rozwijania wszystkich jej sfer, dzięki zrozumieniu wagi każdej z nich na danym terytorium oraz umiejętności znajdowania rozwiązań kompromisowych. Chodzi tu o takie stymulowane przemiany społeczno-gospodarcze, które z jednej strony utrzymują pożądany społeczny stan środowiskowy, a z drugiej – nie ograniczają rozwoju społeczności i jej gospodarki.

W praktyce kreowanie rozwoju zrównoważonego na poziomie gminy nie jest procesem łatwym. Problemy pojawiają się w relacjach między poszczególnymi płaszczyznami rozwoju lokalnego, a zwłaszcza między sferą ekologii i sferą rozwoju infrastruktury. Umiejętność godzenia interesów obu tych płaszczyzn jest istotą gospodarczego obszaru lokalnej polityki gminy. Rozwój zrównoważony nie oznacza możliwości zastosowania jednego wzorca rozwoju lokalnego, dającego się zastosować we wszystkich gminach. Układ proporcji rozwoju gospodarczego i rozwoju ekosystemów kształtuje się indywidualnie dla każdej gminy na bazie wielu zmiennych charakterystycznych dla danego obszaru:

- istniejących walorów środowiskowych,
- źródeł i stopnia zanieczyszczenia środowiska,
- możliwości ograniczania zanieczyszczeń lokalnych i przywracania walorów utraconych,
- warunków życia społeczności lokalnej,
- gospodarczych i środowiskowych konsekwencji strategii rozwoju lokalnego,
- ładu przestrzennego w gminie⁵⁵.

Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe oraz różnorodne instytucje oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki

⁵⁵ A. S z t a n d o, *Progospodarczy obszar...*, [2005], s. 446–454.

życia społeczności oraz lokalne rynki. Między nimi występują liczne powiązania i współzależności.

W studiach nad polityką rozwoju lokalnego i rozwoju zrównoważonego można w ostatnich latach zaobserwować wzrost zainteresowania problematyką konkurencyjności jako czynnika gwarantującego poprawę efektywności działania tych struktur⁵⁶. Najczęściej konkurencja i konkurencyjność kojarzone są w odniesieniu do przedsiębiorstw, jednak coraz częściej odnosi się ją do konkurencji między miastami, regionami i układami lokalnymi. Wzorem doświadczeń państw o długiej tradycji samorządowej, pojęcia konkurencyjności gminy używa się także na gruncie teorii rozwoju terytorialnego⁵⁷.

Konkurencyjność układów terytorialnych odbywa się w skali (wymiarze) międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej⁵⁸, a lokalnych układów terytorialnych ma wpływ na układy ponadlokalne, podregiony, regiony i układ krajowy, natomiast podmiotów niższych szczebli służy budowie i podtrzymywaniu konkurencyjności podmiotów wyższych szczebli. Chociaż i one mogą do pewnego stopnia samodzielnie kształtować swoją konkurencyjność, co jest zgodne z naturą gospodarki i wpływa na konkurencyjność niższego szczebla⁵⁹.

W skali lokalnej zachodzą procesy społeczne i gospodarcze, w tym: produkcja, wymiana, podział, konsumpcja oraz kształtują się relacje między producentami i konsumentami, petentami i urzędnikami, także zbiorowe relacje społeczne i kulturowe między mieszkańcami w określonych zbiorowościach oraz przestrzenią uformowaną w danym układzie terytorialnym. Najczęściej konkurencyjność lokalna jest definiowana jako swego rodzaju zdolność przyciągania, czyli atrakcyjność dla kapitału i firm⁶⁰. W innej definicji podkreśla się, że „[...] jej istotą jest prowadzenie polityki skierowanej na sprzyjanie lokalnemu rozwojowi gospodarczemu, często wyrażnie, ale z pewnością domyślnie w konkurencji z innymi terytoriami”⁶¹.

W wielu definicjach akcentuje się rywalizację o mobilny kapitał, który stanowi podstawę aktywności gospodarczej i rozwoju społeczno-gospodarczego. Ten typ konkurencyjności ukierunkowany jest na źródła zewnętrzne

⁵⁶ A. Kożuch, *Konkurencyjność obszarów wiejskich – aspekt teoretyczny*, „Acta Agraria Et Silvustria” 2005, vol. 44, „Saries Agraria”, Sekcja Ekonomiczna, nr 1, s. 204.

⁵⁷ A. Sztańdo, *Konkurencyjność gospodarcza a dochodowy fragment gminnej polityki budżetowej*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001, s. 149.

⁵⁸ E. Wysocka, *Przestrzenne aspekty konkurencyjności w świetle integracji z Unią Europejską*, „Człowiek i Środowisko” 2001, nr 25, s. 34–40.

⁵⁹ B. Jankowska, *Kierunki badań mezoekonomii a poprawa konkurencyjności gospodarki*, [w:] B. Kokocińska (red.), *Źródła konkurencyjności przedsiębiorstw i instytucji w warunkach globalizacji rynków*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003, s. 7.

⁶⁰ E. Wysocka, *op. cit.*, s. 34–40.

⁶¹ P. C. Cheshire, I. R. Gordon, *Territorial competition: Some lessons for policy*, „The Annals of Regional Sciences” 1998, Vol. 32, No. 3, (Springer Verlag), s. 321.

kapitału. W innych ujęciach konkurencyjności terytorialnej wskazuje się rolę wewnętrznego środowiska konkurencyjnego, które poprzez mobilizację wewnętrznych zasobów i sił może przedstawić i promować dane terytorium jako konkurencyjne miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej.

Gminy mogą konkurować o utrzymanie lub zwiększenie zaludnienia na swoim terytorium, o dostęp do środków finansowych, o lokalizację nowych przedsiębiorstw, o turystów itp. Taki typ postępowania może prowadzić do wzbogacenia istniejących struktur gospodarczych i społecznych oraz instytucjonalnych, a w konsekwencji do szybszego rozwoju gospodarczego oraz wyższego poziomu życia mieszkańców danej gminy⁶². Warunkiem koniecznym konkurencji jest posiadanie przez określoną społeczność wspólnego celu, za który należy uważać rozwój określonego obszaru. Podobne podejście do konkurencyjności przedstawił M. Porter, który stwierdził, że jej podstawą jest wzrost wydajności, który w konsekwencji prowadzi do wzrostu dochodów ludności oraz podniesienia standardu życia⁶³. W odniesieniu do gmin może to oznaczać, że podejmowane działania na rzecz jej poprawy to takie, które prowadzą do osiągnięcia dwóch powyższych celów.

W zależności od tego, jak postrzegana jest dana jednostka terytorialna przez podmioty wewnętrzne i zewnętrzne oraz jaką zdolność konkurencyjną reprezentują podmioty na danym terytorium, można wyróżnić dwie płaszczyzny konkurencyjności ściśle ze sobą powiązane:

- konkurencyjność firm zlokalizowanych w danym układzie terytorialnym w otwartej gospodarce,
- konkurencyjność układów terytorialnych w kontekście kapitału tworzącego miejsca pracy i przynoszącego dochód⁶⁴.

Konkurencyjność można rozpatrywać także z punktu widzenia:

- roli, jaką w jej kształtowaniu realizują różne podmioty konkurencyjności,
- istoty korzyści podmiotów,
- instrumentów i mechanizmów stosowanych w osiąganiu przewagi konkurencyjnej.

Niektórzy autorzy twierdzą, że konkurencyjność jednostek terytorialnych może być rozpatrywana jako określony zespół działań ze strony różnych agencji reprezentujących określone terytoria w celu wzmocnienia korzyści lokalizacyjnych występujących na danym obszarze. Działania takie są postrzegane jako manipulacje atrybutami przyczyniającymi się do wzrostu wartości lokalizacyjnej

⁶² P. Bury, *Polityka finansowa samorządu jako narzędzia konkurencji jednostek terytorialnych*, [w:] R. Roszkiewicz (red.), *Konkurencyjność miast i regionów polski południowo-zachodniej*, „Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna” 1999, nr 821, (Wrocław), s. 228.

⁶³ M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

⁶⁴ Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Kontrakt dla Ściany Wschodniej*, Minicipium, Warszawa 1999, s. 31.

terenu dla różnych typów działalności⁶⁵. W obszarze definicyjnym konkurencyjność dostrzega się także w roli, jaką może odegrać władza na danym szczeblu samorządności w realizowanym procesie o nowe inwestycje⁶⁶. Konkurencyjność w odniesieniu do miast i regionów należy rozumieć: jako stan trwałej przewagi, jaką uzyskuje podmiot dzięki lokalizacji w danym miejscu, i jako proces podmiotowego konkurowania ze strony władz publicznych. Z kolei konkurowanie między władzami terytorialnymi można traktować w kategoriach konkurowania pośredniego i bezpośredniego⁶⁷.

Konkurowanie bezpośrednio to rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych o różnego typu korzyści, np. dostęp do środków finansowych, lokalizację agend i instytucji rządowych, organizację imprez ponadlokalnych⁶⁸.

Konkurowanie pośrednio należy traktować jako istnienie i tworzenie warunków otoczenia dla przedsiębiorstw, które nie będąc w sferze bezpośredniego ich oddziaływania wzmacniają ich pozycję konkurencyjną. Należy rozumieć przez to istnienie lub tworzenie warunków otoczenia regionalnego dla podmiotów funkcjonujących w mieście i gminie.

Potrzeba tworzenia lokalnej konkurencyjności jest odzwierciedleniem przemian społeczno-ekonomicznych dokonujących się obecnie w krajach o gospodarce rynkowej. W wyniku zlokalizowania danej działalności w regionie oferowany jest produkt jako efekt wzajemnie powiązanych zasobów dzięki umiejętnie wykorzystanym regionalnym czynnikom i zasobom produkcji, których konsumpcja lub wykorzystanie produkcyjne są związane z danym regionem⁶⁹.

T. Markowski uważa, że konkurencyjność należy rozumieć jednocześnie jako stan trwałej przewagi, którą podmiot uzyskuje dzięki lokalizacji w danym miejscu i jako proces podmiotowego konkurowania ze strony władz terytorialnych. W takim ujęciu jest ona utożsamiana ze zdolnością regionu do konkurowania. Dokonuje on podziału konkurencyjności regionu na konkurencyjność przedmiotową (pośrednią) i konkurencyjność podmiotową (bezpośrednią)⁷⁰.

⁶⁵ I. R. Gordon, P. C. Cheshire, *Locational advantage and the lessons of territorial competition in Europe*, Conference: „Theories of Regional Development. Lessons for policies of Regional Economic Renewal and Growth”, Udevalla 1998, Conference Proceedings.

⁶⁶ E. J. Blakely, *op. cit.*, s. 168.

⁶⁷ T. Markowski, D. Stawasz, *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 92.

⁶⁸ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 103–106.

⁶⁹ *Inwestycje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.

⁷⁰ Szerzej T. Markowski, *Konkurencyjność i współpraca wewnątrzregionalna podstawą nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Ekonomiczne Oddział

Z kolei konkurowanie bezpośrednie, podmiotowe należy rozumieć jako rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych, które konkurują o dostęp do różnego rodzaju korzyści zewnętrznych, np.: dostęp do środków krajowych, dotacji subwencji, instytucji międzynarodowych, utrzymanie kapitału w regionie, zewnętrznych inwestorów itp.

Konkurencja podmiotowa może i powinna być przedmiotem interwencji ze strony władz centralnych, tak aby nie przerodziła się w hiperkonkurencję z jej ujemnymi skutkami dla rozwoju w długim okresie. Władze publiczne występują w wielu rolach jako: jeden z aktorów w regionie dostarczający usługi publiczne, podmiot polityki wspierający konkurencyjność przedmiotową regionu (horyzontalne wzmacnianie zasobów) i wspierający bezpośrednio konkretne firmy w regionie (czyli podmiot publiczny wspierający konkurencyjność podmiotową firm), instytucja publiczna konkurująca z innymi władzami i instytucjami o różne cele i interesy itd.

W konkurencji podmiotowej władze konkurują o inwestorów, dotacje i subwencje, turystów, ale także o ponowny wybór do władzy. Większa rola władz publicznych, jako podmiotów konkurencji międzyregionalnej, pojawia się w sytuacji, kiedy konkurowanie ma konfliktowy charakter. Uznając, iż podmioty gospodarcze w naturalny sposób konkurują i że gospodarka rynkowa to gra konkurencyjna, oczywiste jest, iż władze i instytucje publiczne też podlegają takiej presji i ich zachowania z natury rzeczy są konkurencyjne. Instytucje publiczne są także organizacjami, w których pracują ludzie i w naturalny sposób włączają się w konkurowanie między sobą w pogoni za różnie ujawniającymi się celami konkurencyjnymi. O konkurowaniu podmiotowym można mówić w dwóch układach horyzontalnym (władze i instytucje tego samego poziomu: gmina z gminą itd.) i wertykalnym (między władzami gmin a regionów itd.)⁷¹.

Konkurowanie horyzontalne dotyczy władz publicznych i instytucji publicznych tego samego poziomu. Mamy tu do czynienia z konkurencją w relacjach: gminy z gminami, powiaty z powiatami i regiony z regionami. W konkurencji wertykalnej będzie to konkurowanie między władzami gmin i regionów, między władzami gmin oraz władzami i instytucjami centralnymi. Formy takiej konkurencji mogą mieć charakter sektorowy. Gminy opierające swój rozwój na dziedzictwie kulturowym czy przyrodniczym będą konkurowały z innymi, wykorzystując do swojej gry poziom centralny, konkurując np. z ministrem przemysłu i poszukując sojusznika w ministerstwie kultury. Najczęściej konkurowanie ma charakter

w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 1997; także i d e m, *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 32.

⁷¹ www.nsrr.gov.pl; i d e m, *Funkcja NSRR na lata 2007–2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR*, MGİP, Warszawa 2000, s. 4. Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGİP.

mieszany, tj. horyzontalno-wertykalny, gdy do gry konkurencyjnej włączane są inne poziomy instytucjonalne.

Konkurowanie pośrednie wynika z różnorodności, jakości i atrakcyjności materialnych i niematerialnych zasobów regionu. Należy je rozumieć jako podejmowanie działań przez władze regionalne na rzecz poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw w regionie i wpływania w ten sposób na ich wyniki gospodarcze.

Konkurencyjność przedmiotowa to złożony zbiór użytkowników z ich relacjami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i środowiskowymi oraz rynkowo i społecznie akceptowaną przez nich podaż szeroko rozumianych zasobów. Przedmiotowa konkurencyjność wynika z konkurencyjnej pozycji materialnych i niematerialnych zasobów, potwierdzonych przewagami konkurencyjnymi jednostek gospodarczych z danego regionu i użytkujących te zasoby. Spojrzenie na konkurencyjność przedmiotową poprzez pryzmat jednostek gospodarczych ma znaczenie strategiczne dla oceny pozycji konkurencyjnej regionu. Tylko wtedy można oceniać także przewagę czynników pozamaterialnych występujących w regionie w formie tzw. kapitału ludzkiego i pochodnych tej kategorii, tj. kapitału społecznego i intelektualnego. Konkurencję przedmiotową regionu traktować i oceniać można jako złożony zbiór użytkowników z ich relacjami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i środowiskowymi oraz rynkowo i społecznie akceptowaną przez nich podaż szeroko rozumianych zasobów. Osiągniętą przewagę konkurencyjną w sensie przedmiotowym potwierdza jego dynamiczny rozwój, który może być mierzony różnymi miarami ilościowymi i jakościowymi. W konkurowaniu regionów w ujęciu przedmiotowym polityka konkurencyjna władzy regionalnej sprowadzać się powinna do wzmacniania instytucjonalnych czynników otoczenia biznesu oraz tych zasobów regionalnych, które współcześnie decydują o rozwoju gospodarczym.

Gminy i regiony zabiegają również o inwestorów, w tym zagranicznych. Wpływ inwestycji zagranicznych na gospodarkę regionu zaznacza się w sposób bezpośredni i pośredni. Wśród bezpośrednich efektów zagranicznego inwestowania można wymienić⁷²:

- napływ kapitału umożliwiającego restrukturyzację gospodarki regionu, gminy, wzrost produkcji i zatrudnienie,
- wdrożenie nowych technologii do przedsiębiorstw oraz zastosowanie nowoczesnych metod organizacji i zarządzania, a także poprawę jakości produkcji,
- wzrost i dywersyfikację eksportu,

⁷² J. Witkowska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1996, s. 79.

- wpływ na lokalne środowiska biznesu, a tym samym na konkurencję na rynku regionalnym,

- wpływ na stan środowiska naturalnego,

- podniesienie kwalifikacji zawodowych i wzrost poziomu wynagrodzeń.

Za najistotniejsze czynniki zachęcające kapitał zagraniczny do inwestowania uznaje się: perspektywy rozwojowe regionu, jakość czynników produkcji, stan infrastruktury gospodarczej, ogólny klimat dla inwestycji zagranicznych, stopień zaawansowania budowy regionalnego systemu innowacyjnego, występowanie w regionie jednostek badawczych prowadzących badania na poziomie międzynarodowym, istnienie bogatej infrastruktury usług biznesowych, rozwój sieci produkcyjno-handlowych.

Orientacja marketingowa oparta jest na konkurencji, która pozostaje zasadniczym wymiarem zorganizowanego życia społecznego, naturalnym zjawiskiem w życiu gospodarczym i głównym źródłem tworzenia dobrobytu. Konkurencja, będąc jedną z sił napędowych innowacji i wzrostu funkcji produkcji, stymuluje także wzrost aspiracji ludzkich i umożliwia lepsze realizacje planów⁷³.

„Zdrowa konkurencja” terytorialna ma dużą wartość gospodarczą, gdyż wzmacnia orientację marketingową regionu, zespala z rynkami, stymuluje poszukiwanie tańszych i lepszych procesów technologicznych, usług i wyrobów, zmusza gminę do innowacji, do sprzedaży produktów na najkorzystniejszych dla konsumentów warunkach.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że konkurencyjność jednostki terytorialnej to stan nietrwały lub tylko względnie trwałej przewagi konkurencyjnej nad rywalami, osiągany i utrzymywany dzięki wyższym walorom lokalizacji oraz większym zdolnościom i umiejętnościom konkurowania⁷⁴.

W istocie konkurencyjności ważne jest nie tylko trafne zdefiniowanie zjawiska, ale określenie korzyści, jakie wynikają z wyższego poziomu konkurencyjności. Oprócz korzyści ekonomicznych, które można definiować w efektach działalności podmiotu oraz jakości życia mieszkańców terenu i korzyści wynikających z realizacji określonej polityki konkurencyjności władz lokalnych istotne są także korzyści nierynkowe, związane z kreowaniem w danej jednostce atrakcyjności dla różnych grup podmiotów i wizerunek zewnętrzny danej gminy. Tym samym niektórzy autorzy rozróżniają konkurencyjność i atrakcyjność⁷⁵. Działania konkurencyjne odnoszą do działań samorządu lokalnego nakierowanego na ubieganie się o inwestycje oraz kapitał w celu rozwoju społeczno-gospodarczego danego terytorium, zaś konkurencyjność określają jako zdolność do takiego uczestniczenia w konkurencji.

⁷³ *Granice konkurencji. Grupa Lizbońska*, Poltext, Warszawa 1996, s. 132.

⁷⁴ A. Zalewski, *Uwarunkowania stymulowania rozwoju lokalnego*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3, s. 33.

⁷⁵ E. Murawska, W. Siemiński, W. Topczewska, *Czynniki atrakcyjności i konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych*, „Człowiek i Środowisko” 2001, nr 25, s. 84.

Z kolei atrakcyjność uznawana jest za zdolność jednostki terytorialnej do bycia postrzeganą jako potencjalny rywal. O atrakcyjności jednostek terytorialnych dla wszystkich grup podmiotów (mieszkańców, przedsiębiorców, inwestorów, turystów) decydują rodzaje i cechy zasobów, a o zdolności tychże jednostek do konkurencji przesądzają rodzaje oraz cechy działań samorządów terytorialnych.

Podmiotem kształtującym przewagę konkurencyjną jednostki terytorialnej jest władza samorządowa. Istotną rolę mogą odgrywać zlokalizowane przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje, a także otoczenie regionalne. Odpowiednie decyzje samorządowe pozwalają wykorzystać szanse rozwojowe wynikające z elementów otoczenia. Szczególnie ważne jest, aby działania samorządów terytorialnych przejawiały się w dbałości o dobro wspólne i ułatwiałały współdziałanie. Podstawą działania samorządu terytorialnego na obszarach kilku gmin zwłaszcza przy realizacji długoletnich inwestycji środowiskowych jest współpraca, a nie wzajemna konkurencja.

Kreowanie przewagi współpracy jednostek terytorialnych odnosi się do instrumentów finansowych, rozbudowy i modernizacji infrastruktury, a także tworzenia środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności, działalności edukacyjnej, informacyjnej itp.

Do instrumentów ekonomiczno-finansowych można zaliczyć subsydiowanie inwestycji, ulgi i zwolnienia podatkowe itp. Jeśli gminy konkurują o napływ kapitału lokalnego na swój obszar, każda z gmin sąsiednich jest potencjalnym rywalem. Jeśli jednak w grę wchodzi konkurowanie o kapitał na rynku regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym, to może pojawiać się zjawisko kooperacji gmin, zwłaszcza sąsiednich. Konkurencyjność w odniesieniu do podstawowej lokalnej jednostki terytorialnej można postrzegać w sposób ogólny lub częściowy. Konkurencyjność częściowa określona jest jako zdolność gminy do osiągania wysokiej pozycji w danej dziedzinie wśród innych jednostek.

Konkurencyjność środowiskową należy rozumieć jako zdolność do zaferowania mieszkańcom, turystom nieskażonych walorów środowiska, a wyraża się ona głównie przez dążenie do równoważenia wykorzystania walorów środowiska przyrodniczego z coraz silniejszymi ograniczeniami prawnoorganizacyjnymi w postaci utrwalających się struktur prawnie chronionych. Realizacja jej zachodzi, gdy następuje wykorzystanie środowiska przyrodniczego jako bodźca poszukiwania nowych form produkcji żywności, rozwoju turystyki, wykorzystanie atrakcyjnego środowiska przyrodniczego przez przedsiębiorstwa o szczególnie wysokich wymaganiach produkcyjnych i kadrowych oraz traktowanie środowiska przyrodniczego jako regulatora eliminującego produkcję i inną działalność zagrażającą warunkom życia ludności.

Z kolei konkurencyjność gospodarczą traktować można jako bezwzględną lub relacyjną wartość wytwarzanych na terenie danej gminy dóbr i usług, a także gospodarczą atrakcyjność lokalizacyjną gminy i zasobów naturalnych położo-

nych na jej terenie. Konkurencyjność socjalna to zdolność danego układu lokalnego do zapewnienia mieszkańcom pracy, mieszkań, usług komunalnych, usług kulturalnych, zdrowotnych, edukacyjnych itp. Konkurencyjność inwestycyjną gminy ujmuje się jako ofertę korzyści zewnętrznych (system lokalnej infrastruktury technicznej i biznesowej, lokalne zasoby siły roboczej, zasoby surowców, stan środowiska naturalnego)⁷⁶ przeznaczoną dla lokalnych oraz zewnętrznych podmiotów gospodarczych⁷⁷.

Konkurencyjność środowiskową, gospodarczą i socjalną ujmuje się najczęściej jako ogólną lub globalną⁷⁸. Formy konkurencyjności globalnej pozwalają określić możliwości oceny jednostek niezależnie od ich specyfiki czy struktury funkcjonalnej. Konkurencyjność profilowana to konkurencyjność strategiczna, która wskazuje na silną stronę – aspekt wyróżniający⁷⁹. Należy szczególnie zwrócić uwagę na to, że niektóre z czynników konkurencyjności cząstkowej mogą być ze sobą sprzeczne, zwłaszcza w konkurencji środowiskowej i gospodarczej. Część czynników konkurencyjności cząstkowych, a pośrednio i globalnej, pozostają poza wpływem władzy lokalnej, np. sama lokalizacja gminy, a także zasoby naturalne. Istotnym czynnikiem jest lokalna przedsiębiorczość. Rozwój lokalnej przedsiębiorczości będzie sprzyjać wzrostowi konkurencyjności gospodarczej gminy mierzonej wartością wytworzonych dóbr i usług oraz bezpośrednio i pośrednio wzrostowi konkurencyjności socjalnej. Proces stymulowania podnosi konkurencyjność inwestycyjną⁸⁰. Konkurencyjność jest też swojego rodzaju zdolnością do osiągania sukcesu w gospodarczej rywalizacji w wymiarze lokalnym, to także zdolność do przystosowania się do zmieniających się warunków pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się współzawodnictwie gospodarczym⁸¹.

Można także wyodrębnić determinanty czynników konkurencyjności, do których zalicza się:

⁷⁶ Szerzej na temat korzyści zewnętrznych w: T. Markowski, *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1987, oraz A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1987.

⁷⁷ A. Sztańdo, *Konkurencyjność gospodarcza a dochodowy...*, s. 149–150.

⁷⁸ A. Sztańdo, *Konkurencyjność gospodarcza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej*, [w:] *Konkurencyjność miast...*, s. 149–150.

⁷⁹ D. Strahl, *Możliwości wykorzystania miar agregatowych do oceny konkurencyjności regionów*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2000, nr 860, (Wrocław), s. 107.

⁸⁰ Badania nad skutecznością i efektywnością progospodarczych działań gmin prowadzili m. in.: M. Trojanek, *op. cit.*, s. 67 i nast. oraz A. Zalewski, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.

⁸¹ B. Winiański, *Konkurencyjność kryterium wyboru czy kierunku strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 6.

- innowacyjność technologiczną,
- otwartość relacji i powiązań społecznych i gospodarczych na absorpcję innowacji,
- rozwijanie wiedzy i kształcenie siły roboczej do wymagań rynku pracy,
- podnoszenie efektywności bazy ekonomicznej,
- doskonalenie struktur organizacyjnych wspomagających rozwój,
- kształtowanie ładu przestrzennego w aspekcie ekonomicznym, społecznym, kulturowym, ekologicznym i funkcjonalnym⁸².

Dostrzeżenie wymiaru regionalnego i lokalnego jako wzrostu konkurencyjności kraju ma coraz więcej zwolenników. Właśnie szczebel regionalny znalazł się w centrum uwagi w strategii lizbońskiej z 2005 r. Istotę rozwoju regionalnego i podniesienie spójności terytorialnej wpisano także w strategię rozwoju kraju na lata 2007–2015. Podkreśla się konieczność tworzenia warunków dla wzrostu konkurencyjności regionów, tak aby „sprzyjać spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz dążyć do wyrównywania szans rozwojowych województw”⁸³.

Zwłaszcza w procesie udostępniania funduszy wspólnotowych szczególnie wzmocniona została ranga zarządzania samorządowego i polityki finansowej nakierowanej na pozyskiwanie środków. Kreując konkurencyjność, władza lokalna powinna kształtować odpowiednie warunki i czynniki tzw. twarde i miękkie dla przebiegu działań konkurencyjnych, które pozytywnie wpłyną na wzrost dobrobytu w skali lokalnej. Szczególnie ważna rola i zarazem odpowiedzialność spoczywa na władzach lokalnych przede wszystkim w związku z planowaniem i programowaniem rozwoju oraz realizowaniem polityki rozwoju lokalnego. To poprzez politykę rozwoju lokalnego powinno się integrować ekonomicznie, społecznie, środowiskowo, pobudzać aktywność gospodarczą, a także stymulować lokalną współpracę społeczności lokalnej w tworzeniu wizji i strategii rozwoju⁸⁴.

Tym co wyróżnia konkurencyjność gmin i innych jednostek terytorialnych od konkurencyjności tradycyjnych podmiotów gospodarczych jest nie tylko złożony kompleksowy charakter gminy jako organizacji i dualny charakter celów (wspieranie celów przedsiębiorstw i osiąganie celów własnych), ale także możliwość szerszego stosowania metod i instrumentów konkurowania, polegających nie tylko na bezpośredniej rywalizacji, ale i na współpracy. Tak więc w przypadku konkurencyjności lokalnej jednostek terytorialnych konkurencja

⁸² E. Wysocka, *op. cit.*, [nr 1], s. 40.

⁸³ *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

⁸⁴ R. Camagni, *Policies for spatial development*, [w:] *Territorial Outlook OECD*, OECD, Paris 2001, s. 149–174.

i współpraca pozostają wobec siebie komplementarne⁸⁵. Istotne jest zainteresowanie przez gminy środowiskiem i tym samym traktowanie go w wymiarze konkurencyjności środowiskowej. Aby w konsekwentny sposób tę konkurencyjność kształtować, władze samorządowe muszą podejmować wielokierunkowe działania zmierzające zarówno do zaspokojenia potrzeb mieszkańców i zapewnienia im odpowiedniego standardu jakości środowiska, w którym żyją, jak i stwarzania możliwie najlepszych warunków trwałego i zrównoważonego rozwoju.

2.4. Planowanie strategiczne jako narzędzie zrównoważonego rozwoju gminy

Gminy zostały zobowiązane z mocy prawa do podejmowania działań w celu zapewnienia społeczeństwom lokalnym odpowiednich warunków właściwej jakości życia. Tym samym pojawiła się dla nich szansa na zwiększenie inwestycji w infrastrukturę służącą rozwojowi zrównoważonemu, pozwalającemu połączyć zasób ekologiczny oraz rozwój ekonomiczny obszarów gminy. Podstawowym dokumentem porządkującym zachowanie władz gminy na rzecz rozwoju zrównoważonego powinna być strategia rozwoju. Te samorządy gminne, które uznają ochronę środowiska za priorytet w ich rozwoju, nazywają swoje lokalne plany strategiami zrównoważonego rozwoju. Takie określenia pojawiają się coraz częściej w dokumentach samorządu gminnego.

Strategia rozwoju lokalnego jest scenariuszem rozwoju gminy zawierającym docelową wizję rozwoju, strategiczne i operacyjne cele rozwoju, także zadania i sposób ich realizacji. Strategia wskazuje na kierunki rozwoju jednostki. Podstawą planowania strategicznego jest uwzględnienie długiego horyzontu czasowego oraz kompleksowego charakteru wyznaczonych celów. Planowanie strategiczne polega na formułowaniu długookresowych celów, prognozowaniu zmian, sporządzaniu ocen skutków podjęcia potencjalnych decyzji i realizacji strategicznych celów oraz przedsięwzięć, a także na identyfikowaniu potencjalnych zagrożeń mogących zakłócić funkcjonowanie organizacji bądź zmniejszyć jej szanse rozwojowe. Planowanie strategiczne pozwala na redukcję zagrożeń i zwiększenie szans, przyczyniając się tym samym do ograniczenia czynnika niepewności w procesach funkcjonowania i rozwoju⁸⁶.

⁸⁵ M. A d a m o w i c z, *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe”, t. X, z. 2, (Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu), s. 8.

⁸⁶ J. K o t, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 133–134.

Jednym z najistotniejszych dokumentów planistycznych jest strategia rozwoju, której w literaturze poświęca się dużo miejsca⁸⁷. Strategia rozwoju gminy w ujęciu merytorycznym to zbiór samorządowych, długoterminowych, wielopłaszczyznowych, lecz spójnych idei rozwoju lokalnego układu społeczno-gospodarczego. W ujęciu formalnym jest dokumentem planistycznym zawierającym dynamiczną czasowo analizę wnętrza i otoczenia gminy, zestaw celów harmonijnego rozwoju gminy oraz zsynchronizowany i skoordynowany program działań, które mają prowadzić do ich osiągnięcia⁸⁸.

Decyzję o opracowaniu dokumentu, jakim jest strategia, podejmuje rada gminy. Do przyjęcia uchwały w sprawie strategii wykorzystuje się przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸⁹, określające politykę rozwoju w skali lokalnej, którą prowadzi samorząd na podstawie strategii rozwoju.

Strategia rozwoju obejmuje najszerze spektrum działalności samorządu. Przedmiotem strategii pozostają elementy gospodarki lokalnej: obiekty materialne (infrastruktura techniczna, nieruchomości, składniki ekosystemów), wartości niematerialne, mieszkańcy gminy, podmioty gospodarcze oraz instytucje publiczne, a także czynniki zewnętrzne znajdujące się poza obszarem gminy, a mogące mieć na nią wpływ. Podmiotami strategii są władze gminy oraz władze współdziałania strategicznego⁹⁰. W strategicznym ujęciu proces zarządzania gminą polega na: cyklicznym dokonywaniu analiz stanu jej uwarunkowań rozwojowych, definiowaniu misji i wizji rozwoju, wyznaczaniu celów głównych i pośrednich, określaniu zasobów finansowych i organizacyjnych oraz monitorowaniu osiąganych efektów w celu okresowej weryfikacji planów.

W przypadku strategii zrównoważonego rozwoju gminy szczególną uwagę przywiązuje się do zadań związanych z inwestycjami w infrastrukturę ochrony środowiska, zatem pojawienie się planów rozwoju lokalnego jest podstawą planowania wydatków inwestycyjnych, w tym szczególnie w zakresie ochrony środowiska. Najistotniejszym elementem jest włączenie inwestycji ochrony środowiska w podstawowy zakres zadań samorządowych.

Jednym z podstawowych problemów występujących przy opracowywaniu dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju zrównoważonego gminy jest

⁸⁷ Szerzej w: J. Bieniecki, J. Szczupak, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004, oraz i d e m, *Strategia rozwoju...*, s. 61–80.

⁸⁸ A. Sztando, *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI w.*, A. Karteczek, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2009, (Akademia Ekonomiczna w Katowicach), s. 211–222.

⁸⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.

⁹⁰ Szerzej A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 526, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29.

skonstruowanie zakresu i treści programu. Stosowane w praktyce metody programowania i planowania rozwoju różnią się w sposobie podejścia do tego zagadnienia oraz określenia wzajemnych relacji między poszczególnymi dokumentami, takimi jak np.: strategia zrównoważonego rozwoju, program zrównoważonego rozwoju i polityka zrównoważonego rozwoju gminy.

Program rozwoju gminy może być traktowany jako podstawowe narzędzie skutecznego realizowania w gminach rozwoju zrównoważonego pod warunkiem jego poprawnego przygotowania i monitorowania osiąganych celów, reprezentując wszystkie podmioty zainteresowane efektywnym wdrożeniem formułowanych planów działania.

Jako jeden z pierwszych w Polsce tematykę programowania rozwoju zrównoważonego w gminie podjął S. Kozłowski, opracowując wytyczne dla ekorozwoju gminy⁹¹. Program ekorozwoju gminy powinien wzorować się na globalnym programie działań oraz być spójny z polityką ekologiczną państwa i regionu. Inni autorzy uważają, że obecnie nie można wyznaczyć wyraźnej granicy między rozwojem w ujęciu tradycyjnym a rozwojem trwałym i zrównoważonym⁹². Wdrażanie strategii rozwoju trwałego i zrównoważonego napotyka przeszkody, a priorytetem staje się zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców.

Odminną koncepcję strategii rozwoju zrównoważonego gminy proponuje T. Borys, który nazwał ją strategią ekorozwoju umiejscowioną w strukturze gminnej „Agendy 21”. Program „Agenda 21” ma początek od przyjętych w 1992 r. na konferencji „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro ponad 2500 zasad i wskazań dotyczących realizacji zrównoważonego rozwoju. Jej celem jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego poprzez wspólne działanie polityków, pracodawców, pracowników, działaczy społecznych i obywateli na poziomie globalnym, regionalnym i lokalnym. Lokalna „Agenda 21” na poziomie gminy służy wdrażaniu programu zrównoważonego rozwoju, w którym dąży się m. in. do poprawy jakości środowiska i zmniejszenia zagrożeń ekologicznych. Ze względu na jej zasięg używa się określenia gminna lub lokalna „Agenda 21”. Tak więc jest ona wypracowanym przez władze lokalne, przy szerokim udziale społecznym, programem działań na rzecz ekorozwoju zawierającym zbiór zadań i zaleceń odnośnie do działań, jakie należy podjąć dla zagwarantowania trwałego i zrównoważonego rozwoju danego terenu.

⁹¹ S. Kozłowski, *Ekorozwój w gminie. Materiały informacyjne do przygotowywania programu ekorozwoju gminy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993, s. 10.

⁹² Szerzej w: B. Poskrobko, J. Oleńska, *Regionalne i lokalne strategie rozwoju oceny trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 2, F. Piontek (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 36.

Z punktu widzenia nadrzędnego celu rozwoju, jakim jest kreowanie rozwoju zrównoważonego, istotne jest tworzenie takich rozwiązań, które tworzą strukturę lokalnej „Agendy 21”. W procesie jej budowy podstawowe znaczenie ma nie tylko tworzenie odpowiednich dokumentów strategicznych, ale przede wszystkim ukształtowanie i rozwijanie modelu partnerstwa międzysektorowego na rzecz zrównoważonego rozwoju. Takie podejście może gwarantować:

- tworzenie spójnej i opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju strategii,
- budowanie zdolności samorządów do partnerstwa,
- tworzenie podstaw do szerokiego komunikowania się ze społeczeństwem w procesie tworzenia, realizacji i weryfikacji wizji rozwoju zrównoważonego⁹³.

Poziom tzw. dużej „Agendy 21” jest charakterystyczny dla gmin, w których model partnerstwa współdziałania jest na porządku dziennym w planowaniu lokalnego rozwoju. Struktura lokalnej „Agendy 21” stanowi spójny zbiór dokumentów planistycznych, które wyznaczają ład zintegrowany, obejmujący ład środowiskowo-przestrzenny, gospodarczy, społeczny i polityczno-instytucjonalny⁹⁴.

Na lokalną „Agendę 21” składają się:

- strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (nie jest to dokument obowiązkowy, jednak zasady prowadzenia polityki rozwoju polegają na tym, że polityka rozwoju w skali lokalnej jest prowadzona przez samorząd terytorialny na podstawie strategii rozwoju)⁹⁵,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- program ochrony środowiska w gminie i plan gospodarki odpadami,
- plan rozwoju lokalnego.

Generalnie opracowanie strategii rozwoju gminy jest procesem twórczym i identyfikującym główne obszary problemowe gminnej wspólnoty samorządowej. Doceniając korzyści z planowania strategicznego w gminie, należy uwzględnić zarówno istotę procesu planowania, jak i jego konkretne dokumenty planistyczne zawierające listy działań niezbędnych do realizacji przyszłych celów rozwoju gminy. Wszystkie dokumenty planistyczne w samorządzie terytorialnym są zgodne ze strategią, gdy spełniają następujące warunki:

- uwzględniają właściwości jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc materiał analizy strategicznej, który jest podstawą definiowania strategii,
- przyczyniają się do osiągnięcia co najmniej jednego celu strategicznego w ramach działań samorządu oraz jego jednostek i spółek,

⁹³ T. B o r y s (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Warszawa 2005, s. 222.

⁹⁴ Szerzej w: R. M i ł a s z e w s k i (red.), *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Politechnika Białostocka, Symposium Naukowo-Szkoleniowe, Poznań–Białystok 1999, materiały, s. 177–181.

⁹⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006..., art. 3.

- nie ograniczają możliwości pełnego realizowania działań przewidzianych w strategii przez przedsięwzięcia zawarte w dokumencie planistycznym,
- zawierają przedsięwzięcia samorządu oraz jego jednostek i spółek⁹⁶.

W aspekcie działań środowiskowych, sporządzając szczegółowe dokumenty planistyczne, powinno się:

- zidentyfikować wszystkie przedsiębiorstwa zlokalizowane na terenie gminy, które wpływają na stan środowiska naturalnego,
- zidentyfikować podmioty publiczne oraz organizacje pozarządowe zajmujące się taką problematyką na danym terenie,
- zdiagnozować związane z merytoryczną zawartością dokumentu planistycznego środowiskowe oczekiwania podmiotów,
- poddać konsultacjom w tych podmiotach projekty dokumentów planistycznych,
- uwzględnić w treści dokumentu planistycznego wyniki diagnoz i konsultacji odnoszących się do problemów środowiska.

Od maja 2004 r. dokumentem wykorzystywanym w procesie planowania rozwoju na poziomie lokalnym jest plan rozwoju lokalnego. Nie jest to dokument obligatoryjny dla samorządu, ale z uwagi na to, że traktuje o działaniach, jakie będą podejmowane przez samorząd w ciągu kilku lat i wykazuje kierunki zaangażowania środków zarówno z funduszy unijnych, jak i własnych gminy, jest koniecznym załącznikiem do wniosków przy staraniu się o środki finansowe w ramach regionalnych programów operacyjnych. Plan określa nie tylko ogólne cele, ale i konkretne zadania, które powinny być wprowadzone w życie w celu poprawy sytuacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej lokalnej wspólnoty. Jest więc ważnym narzędziem równoważenia rozwoju gminy. Definiuje on planowane przedsięwzięcia inwestycyjne, etapy i harmonogramy zadań, a także sposób monitorowania uzyskanych efektów⁹⁷.

Praca zespołów zadaniowych jest najważniejszym elementem procesu budowy planu rozwoju lokalnego. Na plan składa się:

- ocena przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości i diagnoza istniejącej stanu,
- analiza SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*),
- formułowanie celów rozwoju gminy w zakresie objętym planem, gdzie każdemu zdefiniowanemu celowi przypisane powinny być mierniki oraz ich źródła,

⁹⁶ A. Sztando, *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, [w:] B. Filipiak (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – Finanse, Rachunkowość, Przedsiębiorczość*, t. 1, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 530, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 31, s. 373–383.

⁹⁷ Szczegółowe wytyczne w *Ogólnym podręczniku wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006*, www.funduszeustrukturalne.gov.pl.

- określenie hierarchicznej struktury celów oraz priorytetów zadań,
- przekładanie celów strategicznych na programy działania⁹⁸.

W procesie budowy planu wykorzystuje się różne komplementarne metody pracy. Metoda ekspercka stosowana jest w celu weryfikacji i opracowania wyników uzyskanych z praktyki. Z kolei metoda aktywnego planowania strategicznego stosowana jest w celu weryfikacji zidentyfikowanych głównych problemów rozwojowych gminy w analizowanych zakresach oraz służy do określenia podstawowych kierunków rozwojowych na podstawie diagnozy. Gwarantuje ona zachowanie udziału społecznego w formułowaniu celów rozwojowych.

Kolejny etap prac polega na opracowaniu zadań przyczyniających się do poprawy sytuacji na danym obszarze wraz z określeniem hierarchii ich ważności. W opisie zadań priorytetowych planu rozwoju lokalnego najczęściej pojawiają się: poprawa zagospodarowania infrastrukturalnego obszaru gminy z takimi celami, jak: budowa i modernizacja urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, urządzenia zaopatrzenia w wodę i pobór wody, wprowadzenie kompleksowego systemu gospodarki odpadami, poprawa jakości powietrza i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Obowiązkowym elementem planu rozwoju lokalnego jest sporządzanie planu finansowego jednostki na dany okres. Przy opracowywaniu tego planu wykorzystuje się doświadczenia wieloletniego planu finansowego. Po sporządzeniu planu finansowego jednostka samorządowa uzyskuje informacje, czy jest ona w stanie zapłacić za wszystkie przewidywane w kolejnych latach inwestycje. Plan rozwoju lokalnego jest jednym z dokumentów wykorzystywanych przy planowaniu operacyjnym, oprócz niego wykorzystuje się wieloletnie plany inwestycyjne oraz wieloletnie plany finansowe. Ustalenia zapisane w tych dokumentach wskazują na sposób osiągnięcia celów zapisanych w strategii oraz wielkość środków finansowych, które należy zagwarantować na realizację celów⁹⁹. Plan rozwoju lokalnego jest zbiorem zapisów poczynionych w strategii rozwoju danej jednostki samorządowej, wieloletnim planie finansowym oraz wieloletnim planie inwestycyjnym. Powinien być dokumentem zbieżnym z planami strategicznymi jednostki samorządowej i wyrażać przemyślaną wizję rozwoju wspólnoty samorządowej, w tym także rozwoju zrównoważonego.

⁹⁸ K. Krukowski, *Plan rozwoju lokalnego jako narzędzie równoważenia rozwoju na poziomie gminy*, [w:] K. Michałowski (red.), *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007, s. 61–62.

⁹⁹ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego oraz wieloletniego planu finansowego jako narzędzi wspomagających kompleksowe zarządzanie gminą*, [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. 1, S. Owsiak (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 535–546.

2.5. Specyfika ekoinwestycyjnego rozwoju gminy

Obowiązkiem samorządu gminy jest utrzymanie i rozwój elementów infrastruktury technicznej i społecznej. Infrastrukturę należy traktować jako zespół podstawowych urządzeń i instytucji nieodzownych do należytego funkcjonowania całej gospodarki i organizacji życia ludności. Można ją też traktować jako zbiór obiektów, urządzeń oraz instytucji spełniających społeczno-gospodarcze funkcje usługowe istotne dla funkcjonowania danej społeczności¹⁰⁰. Jej istotą jest to, że integruje ona obsługiwane systemy w jeden układ¹⁰¹. Przegląd literatury potwierdza fakt, że nie ma jednolitej i bezspornej definicji infrastruktury¹⁰². Problem jednoznacznego zdefiniowania wynika przede wszystkim ze specyficznej roli infrastruktury w życiu gospodarczym i społecznym, i z jej cech charakterystycznych. Według K. Brzozowskiej za infrastrukturę publiczną należy uznać

dobra publiczne mające charakter dóbr podstawowych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, umożliwiające przemieszczanie mediów (energii, pojazdów, wody, informacji), osób i rzeczy, udostępniane bezpłatnie lub za odpłatnością częściową, pozostające w gestii władz publicznych (państwowych lub lokalnych), na których spoczywa obowiązek tworzenia infrastruktury i utrzymywania jej w odpowiednim stanie. Na całość infrastruktury publicznej składają się infrastruktura gospodarcza (zwana ekonomiczną, techniczną, techniczno-ekonomiczną) oraz infrastruktura społeczna, odgrywająca różne funkcje – tak samo ważne [zarówno] dla kraju, jak i społeczeństwa¹⁰³.

O spójności i sprawności funkcjonowania układów przestrzennych w istocie rzeczy decyduje infrastruktura techniczna. Warunkuje ona i wymusza rozwój na odpowiednio wysokim poziomie, dotyczący:

- systemów zasilania w energię elektryczną, gaz i wodę spełniających najwyższe standardy i gwarantujących bezawaryjne funkcjonowanie,
- systemów oczyszczania ścieków i utylizacji odpadów o sprawności skorelowanej z tempem produkcji, poziomem życia mieszkańców i ochroną środowiska,

¹⁰⁰ M. S a d o w y, *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej*, [w:] H. S o c h a c k a-K r y s i a k (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, s. 87 i nast.

¹⁰¹ K. K u c i Ń s k i, *Przestrzenne zróżnicowanie wsi a uprzemysłowienie*, PWN, Warszawa 1977, s. 151.

¹⁰² Przeglądu pojęć dokonano w: K. B r z o z o w s k a, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project Finance*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 10–20.

¹⁰³ K. B r z o z o w s k a, *op. cit.*, s. 18.

- rozwoju systemów informacyjnych i telekomunikacyjnych decydujących o wzroście innowacyjności,

- sieci transportowej, decydującej o dostępności, składającej się z autostrad, dróg ekspresowych, krajowych i regionalnych, szybkich kolei i portów lotniczych, przy których powstają strefy i korytarze intensywnego rozwoju.

Takie szerokie podejście do infrastruktury technicznej, w tym gospodarki wodno-ściekowej, odpadowej itp., pozwala traktować ją w aspekcie oddziaływania jej elementów na społeczność lokalną. To właśnie działania na rzecz ochrony środowiska, takie jak: ochrona wód, ochrona bioróżnorodności, krajobrazu, gospodarka odpadami, przyczyniają się do podwyższania rozwoju obszarów gmin, powiatów, województw i kraju. W wielu działaniach wiążących środowisko kompleksowo ze społecznością można mówić o infrastrukturze społecznej w odniesieniu do parków, terenów chronionych, zieleńców itp.

W przypadku gmin, w których mieszkańcy i władza samorządowa, realizując działania na rzecz ochrony środowiska, zwiększają swoją świadomość ekologiczną, powoduje to realizację konkretnych działań środowiskowych. Dzięki temu tworzona jest odpowiednia infrastruktura środowiskowa. Pojęcie infrastruktury środowiskowej należy odnieść do infrastruktury na rzecz ochrony środowiska w celu ograniczenia ilości zanieczyszczeń przedostających się do powietrza, wód i gleb, poprawę stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, a także poprawy zarządzania środowiskiem. Jednak z uwagi na to, że w wyniku realizacji powyższych działań następuje poprawa stanu środowiska naturalnego, poprawiają się także warunki życia mieszkańców oraz powstają korzystne warunki dla rozwoju przedsiębiorstw działających zgodnie z zasadami poszanowania środowiska, można użyć określenia w szerszym kontekście – infrastruktura środowiskowa.

Inwestycje podejmowane i realizowane przez samorządy – dotyczące w szczególności infrastruktury komunalnej oraz innych obiektów o charakterze publicznym – mają szczególny wpływ na konkurencyjność gminy. To one bowiem warunkują często powstawanie nowych inwestycji lub przynajmniej określają warunki ekonomiczne inwestycji już realizowanych przez inne podmioty¹⁰⁴. Szczególne znaczenie mają ekoinwestycje, ze względu na swój charakter, zasięg i celowość funkcjonalną.

Niedorozwój infrastruktury technicznej stanowi istotny czynnik hamujący lokalny rozwój gospodarczy. Infrastruktura została uznana za czynnik podnoszący atrakcyjność lokalizacyjną. Jest także niezbędnym elementem trudnego procesu pozyskiwania zewnętrznych inwestorów, którzy byliby gotowi uloko-

¹⁰⁴ W. A. Gorzyn-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 121.

wać swoje przedsięwzięcie właśnie w tej, a nie innej przestrzeni. Różne ulgi czy zwolnienia podatkowe to niewątpliwie dobry sposób na przyciągnięcie inwestora. Jednak duże znaczenie przy podjęciu decyzji o inwestycji może mieć poziom infrastruktury technicznej.

Aspekt wzrostu rozwoju poprzez ekoinwestycje w obecnym czasie jest bardzo istotny. Stwarzanie lepszych warunków życia przez podejmowanie przedsięwzięć ekologicznych tworzy przyjazny i korzystny klimat dla rozwoju danego terytorium. Postrzegać to zjawisko można zarówno z punktu widzenia indywidualnych mieszkańców, jak i całej zbiorowości, łącznie z jednostkami gospodarczymi usytuowanymi na danym terytorium. Inwestycje środowiskowe mają charakter dóbr publicznych, które cechuje brak konkurencyjności w konsumpcji oraz wysokie koszty wyłączenia z konsumpcji. W związku z tym nie mogą być sprawnie dostarczane przez rynek i konieczna jest interwencja sektora publicznego. Innym ważnym powodem podejmowania ich przez samorządy terytorialne jest występowanie efektów zewnętrznych. Z tego powodu interwencja władz samorządowych wydaje się konieczna. Istotnym argumentem są też korzyści skali związane z monopolem lokalnym na inwestycje i potencjał finansowy, jakim dysponuje samorząd terytorialny, korzystający ze środków własnych i pomocowych unijnych.

Wydatki inwestycyjne decydują o poziomie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej danego obszaru, przez co warunkują ogólny lokalny rozwój gospodarczy. Efekty przedsięwzięć ekologicznych to m. in.:

- rozwój tzw. przemysłu ekologicznego i okołoeologicznego,
- wzrost zatrudnienia przy realizacji przedsięwzięć ekologicznych i poekologicznych inwestycji,
- rozwój przedsiębiorczości na terenach o dobrej infrastrukturze ekologicznej,
- wzrost konkurencyjności kraju i regionów,
- wzrost atrakcyjności terenów z infrastrukturą środowiskową,
- polepszenie warunków życia lokalnych struktur terytorialnych,
- wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców,
- racjonalne wykorzystanie istniejących zasobów środowiska naturalnego.
- poprawa warunków jakości środowiska.

Do podstawowych czynników determinujących poziom oddziaływania finansów w ochronie środowiska na rozwój gospodarki można zaliczyć m. in.:

- wysokość środków finansowych przeznaczonych na działalność inwestycyjną i działalność bieżącą w zakresie ochrony środowiska,
- jakość i skuteczność zarządzania środkami pieniężnymi na rzecz ochrony środowiska,
- sposób wykorzystania środków na przedsięwzięcia ekologiczne,
- skuteczność kontroli finansów,
- świadomość decydentów i ich kompetencje,

- wzrost świadomości finansowania ludności na rzecz środowiska,
- rozwój instrumentów ekonomicznych na rzecz ochrony środowiska.

Działania dotyczące infrastruktury ochrony środowiska mają na celu ograniczenie ilości zanieczyszczeń przedostających się do powietrza, wód i gleb, poprawę stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, a także poprawę zarządzania środowiskiem. W wyniku realizacji powyższych działań następuje poprawa stanu środowiska naturalnego, poprawiają się także warunki życia mieszkańców oraz powstają korzystne warunki dla rozwoju przedsiębiorstw działających zgodnie z zasadami poszanowania środowiska. Działania te mają pozytywny wpływ na zwiększenie atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej oraz są jednocześnie zgodne ze standardami w zakresie ochrony środowiska wymaganymi w dyrektywach unijnych.

Atrakcyjność danej lokalizacji dla nowych inwestorów i działających już na tym obszarze jednostek gospodarczych można rozpatrywać z punktu widzenia walorów zasobów i walorów popytu. Walory zasobów związane są z możliwością uzyskania w danym miejscu elementów, jakie są niezbędne do realizowania określonego rodzaju działalności. W tej grupie są elementy infrastruktury ochrony środowiska, wolne tereny pod inwestycje, zasoby siły roboczej. Kształtują one koszty związane z ich ewentualnym wykorzystaniem. Natomiast walory popytu związane są z istnieniem odbiorców i konsumentów wytwarzanych dóbr i usług na lokalnym rynku. Poszczególne gminy są bardzo zróżnicowane pod względem walorów popytu i walorów zasobów. Największym zainteresowaniem przyszłych inwestorów cieszyć się będą te gminy, w których nastąpi zmaksymalizowanie walorów zasobów i popytu.

Analizowanie konkurencyjności jednostek samorządowych przez ekoinwestycje staje się zasadne w warunkach ogromnej presji społeczeństwa na działania ochronne, a także przedsiębiorstw już realizujących programy zarządzania środowiskiem i tych, które pod wpływem realizowanych ekoinwestycji rozpoczynają własne przedsięwzięcia, wpływając na ogólny rozwój lokalny i wzrost poziomu życia mieszkańców danego terenu. Ten rodzaj konkurencyjności zaklasyfikować można do konkurencyjności częściowej, mając na uwadze element środowiskowy, ale też można nazwać ją inwestycyjną – ze względu na jej charakter. Należy wymienić kilka podstawowych powodów, dla których wzrost gospodarczy gminy uzależniony jest od infrastrukturalnych inwestycji na rzecz ochrony środowiska:

- gminne inwestycje ekologiczne skutkują ożywieniem inwestycyjnym w innych obszarach,
- gminne inwestycje ekologiczne finansowane ze środków publicznych tworzą odpowiednią koniunkturę na lokalnych rynkach,
- gminne inwestycje ekologiczne podnoszą w sposób trwały standard życia mieszkańców i poprawiają stan środowiska naturalnego.

Uwarunkowania atrakcyjności inwestycyjnej gminy możemy zidentyfikować poprzez czynniki zmienne, zależne o obszar, oraz czynniki niezmiennie, które są niezależne lub zależne w niewielkim stopniu od obszaru. Do pierwszej grupy czynników zaliczamy:

- organizację i warunki obsługi poszczególnych inwestorów,
- sprawność lokalnych instytucji i kompetencje zatrudnionych w nich pracowników,
- dostęp do informacji, charakter i narzędzia promocji,
- podatkowe i finansowe instrumenty aktywizacji gospodarczej,
- zaplecze biznesowe, instytucje wspomagające prowadzenie biznesu, infrastrukturę rynku: targi, giełdy,
- sprawność i gęstość sieci powiązań między instytucjami i podmiotami w danym obszarze,
- poziom i stan rozwoju infrastruktury technicznej i usługowej,
- kwalifikacje i strukturę siły roboczej.

Czynniki niezmiennie natomiast tworzy bliskość wymiany handlowej, lokalizacja wobec centrów administracji krajowej i zagranicznej, oddalenie od granicy. Do grupy tej można też zaliczyć zaplecze surowcowe i produkcyjno-usługowe, lokalizację specjalnych stref ekonomicznych, stan zasobów środowiska przyrodniczego. Specyficznymi czynnikami może być kultura, historia, tradycja czy utrwalony wizerunek danego obszaru.

Rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego jest wynikiem stworzonych korzyści lokalizacyjnych w postaci określonych walorów użytkowych dla podmiotów gospodarczych i ludności z tytułu ponoszonych nakładów. W wyniku zrealizowanych przez samorząd terytorialny przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza w sferze infrastruktury technicznej, powstaje określony potencjał rozwojowy oraz ewidentne korzyści dla mieszkańców w postaci spadku bezrobocia, wzrostu dochodów ludności, a także podmiotów gospodarczych. Wpływa to w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych jednostek samorządowych, które można przeznaczyć na:

- kreowanie i stymulowanie dalszego rozwoju w obrębie gospodarki lokalnej,
- lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców w sferze usług społecznych i komunalnych, i w zakresie ekologicznym,
- skuteczniejszą ochronę zasobów środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego występującego na danym obszarze.

Mimo że znaczenie inwestycji ekologicznych dla rozwoju gmin jest sprawą oczywistą, to z uwagi na wielowymiarowy charakter tego rozwoju oraz specyfikę inwestycji samorządowych związek między tymi zjawiskami jest bardzo złożony. Funkcje, jakie można przypisać inwestycjom ekologicznym, są porównywalne do funkcji gminnych inwestycji infrastrukturalnych i zaliczyć do nich można:

- obsługę ludności i potencjalnych inwestorów,
- stwarzanie warunków do przemiany struktury wytwórczości w gminie,
- wzmacnianie więzi przestrzennych między jednostkami osadniczymi,
- tworzenie bazy technicznej dla działalności usługowo-produkcyjnej innych podmiotów¹⁰⁵.

Konieczność uwzględnienia w ocenie rozwoju lokalnego wielu aspektów, które są ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie wpływają, sprawia, iż niezwykle trudno jest ustalić wszystkie skutki oddziaływania inwestycji środowiskowych podejmowanych przez gminy. Może zachodzić istotny wpływ inwestycji na rozwój gospodarczy wyrażony za pomocą poziomu zatrudnienia oraz liczby podmiotów gospodarczych działających na danym terenie. Inwestycje w gminach stwarzają więc warunki do tego, aby zarówno nowe, jak i już istniejące podmioty gospodarcze mogły na tych obszarach prowadzić działalność. Skutkuje to wzrostem zatrudnienia miejscowej ludności oraz powiększeniem dochodów własnych gminy, które uznać można za istotne mierniki poziomu lokalnego rozwoju gospodarczego. Ważne jednak jest, że same inwestycje ekologiczne zaspokajają materialno-bytowe potrzeby mieszkańców danego obszaru. Gminne inwestycje ekologiczne nie tylko poprawiają poziom jakości życia ludności, ale wpływają na postęp cywilizacyjny całej gminy, zwiększając jej rozwój, co w konsekwencji przenosi się na rozwój innych jednostek przestrzennych, tj. powiatu, województwa itd.

Działania inwestycji ekologicznych to także wpływ na stan otoczenia przyrodniczego gminy nie tylko w skali lokalnej, ale i całego regionu i kraju. Można też sądzić, że w wielu gminach inwestycje ekologiczne w zasadniczym stopniu przyczyniają się do szeroko rozumianego rozwoju lokalnego i szczególnego traktowania rozwoju jako zrównoważonego.

Jeżeli więc inwestycje ekologiczne są ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego, to można powiedzieć, że między nim a inwestycjami istnieje sprzężenie zwrotne. Rozwój gospodarczy warunkuje możliwości ich podejmowania, a one osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju. W rozwoju zrównoważonym człowiek i środowisko są integralnymi składnikami o właściwych dla siebie funkcjach. Oznacza to, że człowiek i środowisko przyrodnicze stwarzają określone bariery dla określonego działania gospodarczego, tj. dla wydajności i zysku za wszelką cenę.

W konsekwencji prowadzi to do niekontrolowanego stosowania narzędzi, które wymuszają zwiększanie działań gospodarczych. Zgodnie z postulatami zrównoważonego rozwoju modyfikacji podlegają nie tylko relacje ilościowe w postaci zwiększonych nakładów na inwestycje ekologiczne, ale też ich rola w tym procesie. Pojawia się kategoria oceny efektywności ekologicznej. Zgo-

¹⁰⁵ J. C z e m p a s, *Inwestowanie w gminach województwa śląskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 1, s. 52.

dnie z nią nakłady na ochronę środowiska odnoszące się do inwestycji ocenia się w aspekcie celu społecznego i ekologicznego oraz przynoszonego przez te nakłady efektu ekonomicznego. W ostatnich latach uwzględnia się także poziom wywiązywania się ze zobowiązań unijnych. Zwłaszcza tych, co do których zobowiązania wynikają z przyjętych dyrektyw unijnych. W wielu gminach są one podstawą realizacji działań ekoinwestycyjnych.

Zasadne wydaje się wprowadzanie narzędzi, za pomocą których można oddziaływać na przebieg procesów ekoinwestycyjnych na szczeblu lokalnym. Samorząd lokalny powinien posiadać odpowiednie instrumenty, aby móc osiągać zamierzone cele. Generalnie odnieść można je do narzędzi wpływających bezpośrednio. W wyniku ich wykorzystania uzyskuje się jednoznaczny efekt oczekiwanych postaw podmiotów co do decyzji samorządu terytorialnego; podstawowe znaczenie mają tu akty administracyjno-prawne, np. zakazy lub ograniczenia określonych rodzajów produkcji.

Natomiast narzędzia oddziaływania pośredniego dominują w warunkach zdecentralizowanej gospodarki rynkowej o ukształtowanych demokracjach lokalnych. Ich celem jest zachęcanie przedsiębiorców do inwestycji i rozszerzania działalności na wybranych obszarach lub też ograniczenie zainteresowania przedsiębiorców działalnością uznawaną na pewnych terytoriach za niepożądaną, a podstawowe znaczenie wśród tych narzędzi mają podatki i opłaty lokalne.

Większość specjalistów zajmujących się rozwojem lokalnym wymienia najpopularniejsze narzędzia stymulowania rozwoju i uważa, że realizując lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju władze samorządowe powinny uwzględnić¹⁰⁶: możliwości techniczne, możliwości w zakresie zarządzania, koszty pracy, koszty ziemi, dostępność transportu, infrastrukturę, regulacje i procedury administracyjne, planowanie na rzecz rozwoju lokalnego. Warto podkreślić, że często władze lokalne zapominają o tym ostatnim punkcie. Rozwój wszelkiego rodzaju, w tym rozwój zrównoważony, wymagają bowiem nie tylko odpowiednich przepisów, regulacji i pozostałych instrumentów, ale i planowania, dzięki któremu wszystkie instrumenty sterowania rozwojem zostaną sensownie i efektywnie wykorzystane.

Poruszając temat instrumentów i narzędzi wspierania rozwoju, warto zauważyć, że większość rozważań teoretycznych w rodzimej literaturze przedmiotu poświęconych jest tej tematyce. Wynika to ze wspomnianych już w niniejszej pracy ubogich doświadczeń polskich samorządów lokalnych w kwestii ekoinwestycyjnego rozwoju lokalnego. Rozwój ten determinowany jest przez różnorodne czynniki, których identyfikacja jest bardzo kłopotliwa.

¹⁰⁶ L. L e v e n, *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego*, [w:] Lester M. S a l a m o n (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHEKO, Łódź 1995, s. 213–233.

2.6. Programy i strategie inwestycyjne gmin

Strategie rozwoju gminy mogą przybierać różne formy. Z punktu widzenia zasięgu strategii, strategia cząstkowa obejmuje swym zakresem tylko jedną albo grupę sfer aktywności gminy¹⁰⁷. Według takiej klasyfikacji strategia inwestycji gminnych będzie strategią cząstkową planu rozwoju gminy.

Gminne programy inwestycyjne opracowywane są głównie dla realizacji inwestycji finansowanych z budżetu gminy, natomiast strategie inwestycyjne obejmują także zadania, które mogą wykonywać inni inwestorzy. Strategia inwestycyjna uwzględnia rolę wielu podmiotów, koordynuje ich zamiary inwestycyjne, wykorzystuje środki różnych inwestorów, co przekłada się na zwiększenie efektywności inwestycji i maksymalne przyspieszenie rozwoju gospodarczego gminy¹⁰⁸.

Inwestycje wymagają nie tylko pieniędzy, ale także uzbrojonych gruntów, budynków, lokali, załatwienia niezbędnych formalności. To wszystko sprawia, że prowadzenie polityki inwestycyjnej nie jest możliwe bez odpowiedniego planowania przestrzennego, gospodarki gruntami i mieniem gminy. Podejmowane decyzje inwestycyjne powinny wynikać z realizowanej strategii, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych oraz wieloletnich planów finansowych. Są one podstawą racjonalnych decyzji oraz wyboru efektywnych rozwiązań. Cykl realizacji inwestycji w infrastrukturze trwa najczęściej kilkanaście lat (budowa wodociągów, kanalizacji, modernizacja i budowa dróg), dlatego planowanie wieloletnie powinno się opierać na analizach finansowych o charakterze długoterminowym¹⁰⁹.

Dokonując wyboru programów i zadań inwestycyjnych, należy zwrócić uwagę na:

- listę preferowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w danym roku budżetowym oraz wynikających z preferencji społecznych w dłuższym okresie,
- wykazanie, w jakim stopniu preferowane inwestycje będą miały wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową gminy,
- wyliczenie kosztów i korzyści wynikających z realizacji wydatków inwestycyjnych,
- zgodność z innymi preferowanymi zadaniami (programami) inwestycyjnymi w cyklu rocznym i wieloletnim.

W modelu zarządzania strategicznego podstawą podejmowanych decyzji jest wieloletni cykl realizacji inwestycji, obejmujący następujące fazy.

¹⁰⁷ Szerzej w: B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk, *Zarządzanie strategiczne: narzędzia, scenariusze, procesy*, Fus, Szczecin 2000, s. 380.

¹⁰⁸ J. Parysek, *Podstawy gospodarki...*, [2001], s. 123.

¹⁰⁹ A. Zalewski (red.), *op. cit.*, s. 168.

1. Programowanie – na tym etapie identyfikowane są potrzeby inwestycyjne, których realizacja przyczyni się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej danej jednostki samorządu terytorialnego. Lokalne programy powinny współpracować ze strategią województwa i powiatu.

2. Identyfikacja – etap przeglądu i weryfikacji zgłoszonych projektów inwestycyjnych. Etap ten jest konieczny ze względu na ograniczoność środków, jakimi dysponuje gmina oraz ograniczoną możliwość realizacji wszystkich inwestycji. Istotne jest to, aby wybrać te inwestycje, które są dla gminy najistotniejsze z punktu widzenia płynących korzyści ekonomicznych, społecznych czy ekologicznych. Weryfikacja projektów powinna wynikać z zapisów strategii rozwoju oraz wieloletnich programów inwestycyjnych powiązanych z wieloletnimi programami finansowymi.

3. Ocena efektywności – etap szczegółowej oceny zadań realizowanych w ramach poszczególnych programów inwestycyjnych z punktu widzenia efektywności ich realizacji. Na podstawie informacji o zakresie rzeczowym zadań, harmonogramie ich realizacji, planowanych kosztach i przychodach oraz źródłach finansowania prowadzi się analizy ekonomiczne pozwalające stwierdzić, czy dana inwestycja jest opłacalna, czy nie.

4. Finansowanie – etap analizy możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia sposobów sfinansowania poszczególnych inwestycji, obejmujący możliwie jak najbardziej precyzyjne oszacowanie dochodów i wydatków bieżących, wyliczenie wolnych środków, określenie zdolności kredytowej gminy. Na tym etapie istotne jest wzięcie pod uwagę różnych źródeł finansowania, kosztu z tym związanego oraz ryzyka zastosowania konkretnego instrumentu finansowego.

5. Realizacja – etap obejmujący formalne działania związane z realizacją projektu, począwszy od prac geodezyjnych, opracowań technicznych, uzyskania niezbędnych pozwoleń, zakontraktowania usług, poprzez nadzór techniczny, aż do uzyskania obiektu do użytkowania.

6. Ocena końcowa – porównanie rezultatów realizacji projektu/programu z założeniami przyjętymi na etapie programowania i identyfikacji oraz ocenie stopnia osiągnięcia założonych celów¹¹⁰.

Formułowanie strategii lokalnego rozwoju jest wyznaczaniem celów, których osiągnięcie powinno przyczyniać się do stałego podnoszenia jakości życia mieszkańców gminy. Osiąganie strategicznych celów powinno następować poprzez wprowadzanie w życie strategicznych planów działania przyjmujących postać programów, projektów, budżetów, polityk, regulaminów lub standardowych procedur operacyjnych.

Programy ustala się w celu koordynacji większej liczby działań. Jako element planu jednorazowego program zawiera zespół wytycznych, które określają:

¹¹⁰ W. K ł o s o w s k i, J. W a r d a, *op. cit.*, s. 231–239.

- nazwę,
- cel, który ma być osiągnięty,
- główne etapy, których realizacja warunkuje osiągnięcie wskazanego celu,
- osoby (instytucje, jednostki organizacyjne) odpowiedzialne za realizację,
- ramowy harmonogram realizacji każdego etapu,
- oszacowanie kosztów realizacji każdego z etapów (budżet).

Przepisy ustawy o finansach publicznych wyraźnie określają strukturę wieloletnich programów inwestycyjnych¹¹¹. Ponieważ większość strategicznych celów rozwoju gminy powinna być osiągana poprzez wprowadzanie w życie racjonalnej polityki inwestycyjnej, stąd struktura strategicznych programów gospodarczych powinna odpowiadać wyżej opisanej konstrukcji.

Projekt realizacyjny to plan działania o charakterze jednorazowym, który jest skoncentrowany na sposobach i terminach realizacji ściśle określonego przedsięwzięcia (zadania). Projekty są zazwyczaj elementami składowymi programów, które szczegółowo opisują tryb realizacji poszczególnych etapów programowych – w tym szczegółowe preliminarze dochodów i wydatków (budżety). Projekt realizacyjny (np. jednostkowy projekt inwestycyjny) może współistnieć w uporządkowanej strukturze wielu innych podobnych projektów składających się na określony plan działania (program) lub istnieć samodzielnie – niezależnie od innych projektów¹¹². Konieczność budżetowania zadań (programów) została wyraźnie określona w ustawie o finansach publicznych¹¹³. W której jednoznacznie określony został obowiązek wyodrębniania w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego limitów wydatków (budżetów) na wieloletnie programy inwestycyjne.

Założenia polityki wyznaczają główne kierunki postępowania i podejmowania decyzji w określonego typu sprawach. Ich podstawowym celem jest zapewnienie jednokierunkowości w podejmowanych decyzjach na różnych szczeblach kierowniczych. Określenie i prowadzenie polityki rozwoju regionu jest jednym z głównych zadań wojewódzkich samorządów terytorialnych¹¹⁴. Treść polityk powinna odzwierciedlać podstawowe cele organizacji, wyrażać wartości i przewodnie koncepcje, a także przyczyniać się do ograniczenia nieporozumień i konfliktów, jakie mogą powstać w toku wykonywania obowiązków.

¹¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, art. 115.

¹¹² T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 75.

¹¹³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 120.

¹¹⁴ *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa*, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.

Statuty i regulaminy jako kolejny element planu działania jednorazowego wdrożenia określają mniej lub bardziej szczegółowo, co w danej strukturze organizacyjnej jest dozwolone, a co zabronione. Standardowe procedury operacyjne są formą planów stałych, wymagającą konkretnych, ściśle określonych działań w konkretnych sytuacjach. Procedury te są bardziej szczegółowe niż „polityki”. Określają krok po kroku, jak powinien zachować się pracownik w określonego rodzaju sytuacji. Przykładem mogą być tutaj procedury wydawania decyzji administracyjnych, zaświadczeń lub przygotowywania projektu budżetu.

Proces planowania lokalnego jest kształtowany poprzez zewnętrzne i lokalne uwarunkowania determinujące rozwój lokalny. Przyczynia się to do powstania dwóch podejść do rozwoju lokalnego, z których jedno charakteryzuje się wrażliwością na potrzeby lokalne, a drugie na uwarunkowania zewnętrzne. Ten podział pozwolił na wyróżnienie czterech typów planowania rozwoju lokalnego. Dwa pierwsze to najbardziej powszechne w praktyce samorządów lokalnych planowanie przyciągające oraz planowanie reagujące. Następne to planowanie uprzedzające oraz planowanie strategiczne, zdobywające coraz większe uznanie¹¹⁵.

Planowanie przyciągające jest najczęściej wykorzystywanym sposobem podejścia do lokalnego rozwoju gospodarczego, polegającym na przyciąganiu jak największej liczby nowych i rozwoju istniejących przedsiębiorstw. Z założenia to właśnie przedsiębiorstwa realizują najwięcej korzyści dla wspólnoty lokalnej, dlatego planowanie to ma tworzyć dla przedsiębiorców jak najlepszy klimat ich działalności.

Planowanie reagujące stosowane jest w sytuacji zauważenia negatywnych tendencji w gospodarce lokalnej. Ma ono na celu eliminację i łagodzenie negatywnych skutków strat powstałych w bazie ekonomicznej gminy, poprzez wykorzystanie funduszy publicznych, głównie rządowych, co stanowi jednak duże zagrożenie realizacji lokalnej polityki rozwoju¹¹⁶.

Planowanie uprzedzające opiera się na przekonaniu, że zamiast reagować na sytuacje kryzysowe powinno się przewidywać i zapobiegać skutkom negatywnych zjawisk gospodarczych. W związku z tym polityka rozwoju lokalnego będzie starała się stabilizować lokalny sektor produkcyjny, opierając się na długoterminowych celach ochrony bazy ekonomicznej.

Planowanie strategiczne jest zorientowane na przyszłość i buduje gospodarkę wspólnoty na podstawie analizy lokalnych potrzeb. Szerokie podejście do

¹¹⁵ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 75.

¹¹⁶ *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Zespół Trenerów FRDL, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997, s. 16.

spraw gospodarki lokalnej pozwala na wykorzystanie jej bazy ekonomicznej w sposób pełny i prawidłowy¹¹⁷.

Atrakcyjność metod planowania strategicznego przyczyniła się do tworzenia w gminach strategii rozwoju. Co za tym idzie gminy powinny dążyć do tego, aby instrumenty zarządzania gospodarką lokalną podporządkowane były realizacji uchwalonych planów strategicznych. W procesie realizacji inwestycji strategia jest szansą na tworzenie długofalowej wizji rozwojowej gminy, koordynuje i hierarchizuje działania. Jest także szansą na rozwiązywanie problemów gminy we właściwy sposób oraz zwiększa wiarygodność wobec partnerów zewnętrznych. W tym procesie istotne jest formułowanie celów długofalowych, ich aktualizowanie i korygowanie. Tworzenie podstaw długotrwałego rozwoju często koliduje z bieżącymi korzyściami, stąd strategia wymusza kompromis między działaniami doraźnymi a długofalowymi.

2.7. Narzędzia kreowania gminnych inwestycji ekologicznych w realizacji rozwoju gminy

2.7.1. Wieloletni plan inwestycyjny i prognoza finansowa

Władze gminne w momencie uchwalania budżetu oraz realizując przyjętą strategię rozwoju zmuszone są uwzględniać w swoich decyzjach zagadnienia inwestycyjne. Wieloletnie planowanie inwestycji stanowi proces, którego efektem pośrednim ma być stworzenie warunków do długofalowego harmonijnego rozwoju lokalnej społeczności i gospodarki, osiągame w drodze poprawy inwestycyjnych czynników sprzyjających rozwojowi.

Racjonalności wydatkowania ograniczonych zasobów finansowych sprzyja strategiczne zarządzanie jednostką samorządową. W tym celu wykorzystuje się zarówno tradycyjne dokumenty planistyczne: strategię rozwoju gminy czy wieloletni plan inwestycyjny, jak i nowe opracowania, w których bada się korzyści i koszty związane z procesem decyzyjnym¹¹⁸. W perspektywie na rok 2011, zgodnie ze zmianami przyjętymi w nowej ustawie o finansach, następuje

¹¹⁷ E. Bergman, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000, s. 9.

¹¹⁸ S. Kańduła, *Racjonalizacja wydatków budżetowych gmin z zakresu oświaty i wychowania*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 102.

wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych nowej instytucji prawa finansowego – wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego¹¹⁹.

W stanie prawnym do końca roku 2010 to właśnie wieloletni plan inwestycyjny (WPI) integruje w sobie wieloletni plan rozwoju i wieloletni plan finansowy. Jest zbiorem wyselekcjonowanych projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresie objętym planem. Odgrywa on istotną rolę w procesie planowania. O ile strategia samorządu terytorialnego jest ujęta w dokumencie określającym wizję funkcjonowania jednostki w przyszłości, o tyle wieloletni plan inwestycyjny pozwala urzeczywistnić tę wizję¹²⁰. Jest więc pomostem pomiędzy celami rozwoju i zadaniami realizacyjnymi zawartymi w strategii rozwoju (nieobligatoryjnej dla samorządu gmin) a rocznymi budżetami jednostki samorządowej¹²¹. Plan taki wyraża w swojej treści roczne plany inwestycyjne oraz środki finansowe przeznaczone na poszczególne zadania. Jego zasadnicza rola polega na tym, że oprócz określenia hierarchii planowanych zadań inwestycyjnych przedstawiono w nim program przedsięwzięć inwestycyjnych, którego wykonanie warunkuje osiąganie perspektywicznych celów rozwoju. Podstawowe cele sporządzania planu to:

- realizacja ustaleń strategii rozwoju w części dotyczącej inwestycji,
- uporządkowanie i zaplanowanie procesów inwestycyjnych w cyklach wieloletnich,
- optymalizacja efektów wydatkowania środków publicznych,
- uspołecznienie procesu decyzyjnego związanego z realizacją strategii inwestycyjnej jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletni plan inwestycyjny jest ważnym dokumentem ułatwiającym zintegrowane zarządzanie gminą, a przede wszystkim jest instrumentem ułatwiającym zrozumienie podejmowanych decyzji pomiędzy decydentami a społecznością lokalną. Jest widocznym usystematyzowaniem procesu realizacji zadań inwestycyjnych planowanych w strategii gminy. Podaje kolejność wykonywania zadań oraz ich zakres rzeczowy, a także przypisuje określone fundusze na

¹¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, rozdz. 2.

¹²⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 116–117.

¹²¹ M. Ziółkowski, *Wieloletni plan inwestycyjny; cele, zadania i zakres prac planistycznych*, [w:] *Materiały konferencyjne „Gospodarka lokalna w teorii i praktyce”*, E. Sobczak (red.), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2000, nr 860, (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu), s. 19.

realizację zadań w kolejnych latach¹²². Tworząc plan, należy uwzględnić takie etapy, jak:

- oszacowania potrzeb inwestycyjnych,
- opracowania wykazu przewidzianych zadań inwestycyjnych,
- ustalenie kolejności realizacji zadań,
- przyjęcie dokumentu przedstawiającego wieloletni plan inwestycyjny¹²³.

Plan jest narzędziem ułatwiającym podejmowanie właściwych decyzji dotyczących wyboru najbardziej efektywnych i najbardziej potrzebnych (pilnych) zadań inwestycyjnych. Wieloletni plan inwestycyjny jest głównym instrumentem koordynacji procesu realizacji inwestycji. Głównymi kryteriami przy wyborze zadań inwestycyjnych, którymi powinni się kierować decydenci lokalni powinny być:

- kontynuacja oraz stopień zaawansowania zadania inwestycyjnego,
- konieczność realizacji zadania wynikająca z podjętych zobowiązań prawnych, instytucjonalnych i in.,
- konieczność realizacji zadania z uwagi na stan zagrożenia publicznego,
- możliwości pozyskiwania środków z funduszy zewnętrznych,
- powiązanie zadania z innymi zadaniami inwestycyjnymi¹²⁴.

Wieloletni plan inwestycyjny jest planem kroczącym. To znaczy że jest aktualizowany co roku, tak aby zawsze zawierał taką samą perspektywę czasową planowania inwestycji. Budżet roczny jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala skutecznie planować inwestycji, także inwestorzy wymagają od beneficjentów zaprezentowania swoich zamierzeń w dłuższej niż roczna perspektywie oraz przedstawienia kondycji finansów w sposób jasny i czytelny. Wieloletni plan inwestycyjny spełnia te wymagania, a także pomaga oszczędniej, racjonalnie oraz efektywniej przewidywać i realizować inwestycje w gminie. Plan szczegółowo identyfikuje potrzeby inwestycyjne, określa priorytety zadań oraz kształtuje wiarygodność finansową jednostki samorządu terytorialnego. Proces planowania inwestycji samorządowych w jednostkach samorządu terytorialnego cechuje:

- precyzja, czyli wyraźne określenie źródeł informacji i stopnia ich szczegółowości,

¹²² M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia wspomagającego kompleksowe planowanie i realizowanie inwestycji samorządowych*, [w:] *I Forum samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 158.

¹²³ U. Klewińska, *Wieloletni plan inwestycyjny*, t. 1, 2, Wydawnictwo ARK, Warszawa 1999, s. 39.

¹²⁴ A. SzeWCzuk, *Narzędzia i procedury kreowania rozwoju lokalnego na tle potrzeb infrastrukturalnych*, II Forum Samorządowe: „Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie”, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2005, nr 401, s. 678–679.

- przejrzystość, oznacza, że każdy może przyjrzeć się procesowi, obserwować go, wyrażać wątpliwości,

- dostępność, czyli ustalone i nieformalne okazje do przedstawienia opinii przez mieszkańców oraz do wywierania przez nich wpływu na treść WPI.

Świadoma realizacja wizji rozwojowej wymaga sformułowania wieloletniego planu inwestycyjnego i przestrzegania tych ustaleń przy pracy nad budżetem każdego roku. Za przygotowaniem planu przemawiają głównie dwa argumenty:

- czasowy – w sytuacji, gdy budżet jest przyjmowany na rok, a inwestycje są przygotowywane i w większości wypadków realizowane przez wiele lat i nie zawsze możliwa jest odpowiednia koordynacja działań,

- techniczny – jeżeli na inwestycje przeznacza się niewiele środków, gdy jest ich realizowanych zbyt mało; może to powodować dekapitalizację majątku, hamować rozwój, ograniczać realizację zadań statutowych.

Istotnym atutem opracowania planu jest fakt, iż plan ukazuje koszt finansowy poszczególnych inwestycji, a także kompleksowego programu inwestycyjnego gminy. Roczny plan inwestycyjny zawarty w uchwale budżetowej jednostki oraz odpowiednie środki na jego finansowanie są jedynie częścią planu wieloletniego. Ogólna kwota wszystkich środków przeznaczonych w danym roku budżetowym na finansowanie inwestycji określana jest jako tzw. budżet inwestycyjny. Dzięki wprowadzeniu planu organy gminy oraz mieszkańcy mogą w sposób kompleksowy poznać planowane zamierzenia władz samorządowych oraz koszty realizacji inwestycji. Istotą planu jest odniesienie planowanych kosztów do wszystkich środków, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, którymi gmina może dysponować na realizację inwestycji komunalnych.

Wieloletnie planowanie inwestycyjne w swojej istocie opisuje proces, którego efektem ma być stworzenie odpowiednich warunków rozwoju społeczności lokalnej, osiągane w drodze poprawy czynników sprzyjających rozwojowi, a celem bezpośrednim – zwiększenie korzyści z angażowania środków publicznych. Zasadą planowania jest wyłonienie konkretnych działań inwestycyjnych i zapewnienie w budżecie środków na ich realizację. Można także uwzględniać możliwość współfinansowania zadań przez sektor prywatny¹²⁵. Specyfiką inwestycji ekologicznych jest długi cykl realizacji poszczególnych przedsięwzięć, który zazwyczaj przekracza jednoroczny horyzont czasowy. Tak więc plan ułatwia koordynację procesu realizacji inwestycji, przyczynia się do usprawniania nie tylko czynności organizacyjnych i technicznych, ale też do zapewnienia równowagi między etapami zaangażowania poszczególnych projektów a możliwościami ich finansowania na podstawie budżetu gminy będącego podstawowym instrumentem finansowym.

¹²⁵ K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project finance*, „Rozprawy i Studia” 2003, nr 220, (Akademia Rolnicza w Szczecinie), s. 124–158.

Wieloletnie planowanie inwestycyjne dla jednostek samorządowych stało się w ostatnich latach standardem, bez którego trudno wyobrazić sobie sprawne zarządzanie jednostką. Istotne jest przede wszystkim umiejętne rozpoznanie potrzeb, które stają się następnie podstawą sporządzenia wniosków inwestycyjnych, na podstawie których opracowuje się listę priorytetów¹²⁶. To wyselekcjonowanie priorytetów ma szczególne znaczenie dla zadań na rzecz ochrony środowiska w gminie. Sprzyjają temu inicjatywy społeczne i przyszły wpływ działań środowiskowych na społeczność lokalną. Plan w zakresie działań środowiskowych jest zorientowany na realizację celów oraz osiąganie określonych efektów¹²⁷. Długoletnie programowanie rozwoju inwestycji stanowi podstawę do skutecznego aplikowania o fundusze unijne.

Opracowywanie wieloletniego planu inwestycyjnego jest integralnie związane z procesem dokonywania wyborów inwestycji, które gminie przyniosą najwięcej korzyści. Przygotowanie kryteriów zadań na potrzeby planu wymaga świadomej realizacji wieloletniej wizji inwestycji, a to wymaga określenia racjonalnych i zobiektywizowanych przesłanek rozwoju. Ustalanie kryteriów klasyfikacji inwestycji powinno być wcześniej objęte analizą celów, jakie gmina chce osiągnąć, oraz ich oceną realizacji. Najczęściej kryteria do oceny przedsięwzięć inwestycyjnych dzieli się na kryteria dotyczące nakładów i możliwych źródeł finansowania zadań, kryteria oceniające efekty ich realizacji oraz dotyczące szczególnych cech i szczegółowych warunków realizacji. Najbardziej rozbudowane mogą być kryteria oceniające efekty działań ekonomicznych, technicznych, ekologicznych, społecznych i organizacyjnych. Odnośnie do inwestycji wskaźniki efektów ekologicznych mogą uwzględniać stopień zgodności inwestycji z określonymi priorytetami polityki krajowej i lokalnej. Mogą też odzwierciedlać poprawę stanu środowiska. Natomiast kryteria prawno-administracyjne uzasadniają konieczność realizacji danej inwestycji. Z kolei kryteria strukturalne uwzględniają konieczne powiązania ocenianej inwestycji z innymi przedsięwzięciami. Ma to istotne znaczenia dla inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji. Ostateczne dokonanie wyborów inwestycji powinno być prowadzone w sposób usystematyzowany, dając określone metody numeryczne i opisowe jako podstawę kwalifikacji. Najistotniejsze jest jednak to, aby procedury ocen i wyborów inwestycji były oparte na prostych i czytelnych zasadach. Gminy mają swobodny wybór sposobów i mogą przyjmować własne rozwiązania.

Procedura wprowadzania projektów inwestycyjnych do wieloletniego planu powinna być precyzyjnie opisana i przestrzegana w gminie. W razie potrzeby

¹²⁶ I. R. Rubin, *The politics of budgeting. Getting and borrowing and balancing*, Chatham House Publisher, New Jersey 1997, s. 4–5.

¹²⁷ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Minicipium, Warszawa 1998, s. 213, oraz W. Jankowski, *WPI instrumentem zarządzania strategicznego*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 19, s. 30.

procedurę można zmodyfikować bądź zupełnie zmienić, natomiast jej brak lub nieprzestrzeganie powodują dużą dowolność w zakresie tworzenia wieloletniego planu i są tym samym zgodą na nie zawsze merytoryczne ustalanie listy inwestycji na podstawie siły nacisku grup interesu¹²⁸.

Przygotowanie planu jest procesem długotrwałym i bardzo pracochłonnym, jednak korzyści z jego opracowania jest wiele. Najważniejsze z nich to:

- przełamanie perspektywy jednorocznej planowania inwestycji,
- ograniczenie strat finansowych poprzez długofalową analizę możliwości inwestycyjnych,
- oszacowanie długofalowych wydatków inwestycyjnych na podstawie prognozy przychodów oraz wydatków budżetowych,
- uwzględnianie wysokości finansowania zadań inwestycyjnych dostosowanych do dopuszczalnego poziomu obciążenia budżetu gminy wydatkami majątkowymi,
- zapewnienie równowagi między potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami ich finansowania,
- poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania,
- ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania,
- optymalne rozplanowanie w czasie poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego,
- stworzenie mechanizmu, który pozwala w sposób bardziej obiektywny i racjonalny ustalić kolejność realizacji inwestycji,
- stabilność i przejrzystość polityki inwestycyjnej gminy, powiatu,
- ujawnienie potrzeb i celów inwestycyjnych jednostki,
- ułatwienie wyboru zadań inwestycyjnych do realizacji,
- kompleksowość uwzględniająca wzajemne powiązania wszystkich przedsięwzięć zawartych w planie oraz podporządkowanych mu programach,
- skonfrontowanie oczekiwań inwestycyjnych z możliwościami finansowymi,
- zapewnienie komunikacji ze społecznością lokalną oraz podmiotami w zakresie inwestycji i wzrost akceptacji działań samorządu,
- zmniejszenie wpływu doraźnej polityki na proces inwestycyjny w gminie¹²⁹.

Wieloletni plan inwestycyjny powinien być tak skoordynowany z wcześniej opracowanym wieloletnim planem finansowym, aby każdy projekt na liście miał swój plan finansowy w rozbiciu na poszczególne lata planu. Tak więc wieloletni plan finansowy (przed wieloletnią prognozą finansową) był łącznikiem pomię-

¹²⁸ D. Z a r z e c k i, *Wieloletni plan inwestycyjny a aktywizacja gospodarcza gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1, s. 337–338.

¹²⁹ M. G o r z a ł c z y ń s k a-K o c z k o d a j, *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia...*, s. 159–160.

dzy strategicznymi zamierzeniami i zadaniami bieżącymi i corocznym budżetem gminy. Podstawowym celem takiego działania było zdefiniowanie zdolności finansowania zadań bieżących i wieloletnich z dochodów własnych i zwrotnych w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności budżetu¹³⁰. Stanowił on podstawę planowania programów rozwojowych, w tym inwestycyjnych, określając źródła ich finansowania. Umożliwiał przede wszystkim długookresową prognozę planowanych dochodów i spodziewanych wydatków z uwzględnieniem obciążeń ze strony spłaconych zobowiązań. Był skutecznym narzędziem zarządzania finansami, dzięki któremu jednostka terytorialna staje się bardziej wiarygodna, a także uzyskuje możliwości koordynacji działań w dłuższym horyzoncie czasowym.

Planowanie wieloletnie sprzyja tworzeniu optymalizacji wydatków inwestycyjnych gminy, gdyż w trakcie takiego procesu zdefiniowane zostają potrzeby inwestycyjne oraz możliwości finansowe, co prowadzi do wyboru priorytetowych zadań inwestycyjnych odpowiadających odpowiednio sformułowanym celom strategicznym i alokacyjnym środków finansowych. Wieloletni plan finansowy pozwalał urzeczywistniać cele i zadania zawarte w strategii jednostki samorządu terytorialnego poprzez zapewnienie źródeł finansowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania ustawowo określonych zadań¹³¹.

Przedstawiane w budżecie wydatki na inwestycje związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi są obowiązkiem ustawowym. Trudno jest więc realizować strategię rozwoju, nie opierając się na takim planie. Uwzględniając specyfikę inwestycji ekologicznych z uwagi na długi okres ich realizacji i wysokie koszty, plan jest koniecznym narzędziem do ich realizacji.

W ramach procedury sporządzania planu inwestycyjnego wskazane jest wypracowanie i stosowanie narzędzi, które pozwolą na uszeregowanie inwestycji od najbardziej potrzebnych do mniej ważnych. W tym celu należy ustalić zestaw kryteriów, według których inwestycje byłyby oceniane i tym samym szeregowane. Każde kryterium powinno mieć przypisaną wagę, której wielkość będzie informować o stopniu ważności przyjętego kryterium. Jednak zastosowanie metody hierarchizacji zadań wymaga stałego dopasowywania kryteriów do rodzajów wnioskowanych inwestycji, dostosowania zmiennych diagnostycznych do możliwości uzyskania informacji na ich temat, tj. dla poszczególnych zadań, a także osiągnięcia konsensusu w kwestii zastosowania wybranej metody oceny.

W inwestycjach ekologicznych rekomendowanym kryterium oceny projektów powinien być wpływ poszczególnych inwestycji na rozwój zrównoważony

¹³⁰ K. S. Cichocki (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municipium, Warszawa 2001, s. 15.

¹³¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 201–202.

gminy. To właśnie kryterium powinno uznać się za szczególnie ważne, gdyż jest kluczem do projektów kierunków rozwoju gminy. W teorii i w praktyce nie wskazuje się na wypracowane i stosowane narzędzia, które pozwalają na uszeregowanie inwestycji według priorytetów idei zrównoważonego rozwoju. Rozpoznanie roli inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin może być właśnie podstawą do określenia zestawu kryteriów rankingu inwestycyjnego. Otwartą sprawą są też mnożniki wagowe w arkuszach priorytetów inwestycyjnych. Powinny być zmieniane i dopasowywane elastycznie do sytuacji danej gminy realizującej zasady zrównoważonego rozwoju. Istotne jest także to, aby procedury ocen i klasyfikacji danych projektów inwestycyjnych były oparte na prostych i czytelnych zasadach.

Zmiany w ustawie o finansach publicznych w roku 2009 wprowadzają od 2010 r. wieloletnie prognozy finansowe jednostki samorządu terytorialnego¹³². Obowiązek uchwalenia po raz pierwszy wieloletniej prognozy finansowej (WPF) wraz z uchwałą budżetową realizowany był na rok 2011, zgodnie z art. 122, ust. 2 ustawy „Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych”¹³³. Wieloletnia prognoza ma przyczyniać się lepszego zarządzania środkami publicznymi, a także ma pozwolić oceniać możliwości inwestycyjne jednostek oraz ich zdolność kredytową. Zgodnie z art. 227, ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹³⁴, prognoza ma obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej 3 kolejne lata. Wymogi dotyczące opracowywania prognozy zostały określone w art. 226–232 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te wskazują na wymagania, które muszą się znaleźć w prognozie.

Tak więc priorytety ze strategii rozwoju oraz ustalenia wieloletniego planu inwestycyjnego stały się danymi wyjściowymi w fazie gromadzenia materiałów do właściwych prac projektowych nad wieloletnią prognozą finansową. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki może być bardzo pomocna w planowaniu i realizacji inwestycji, o czym świadczy uprawnienie wynikające z art. 228 ustawy, gdyż zawiera upoważnienie dla rady jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć, a także z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości i działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Oznacza to zerwanie z zasadą roczności w wydatkowaniu środków publicznych. Skutkiem takiego upoważnienia może być przyspieszenie procesu wydatkowania środków oraz realizacji inwestycji. Jest to także ważne z punktu widzenia budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządowych. Tym samym

¹³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009..., rozdz. 2.

¹³³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.

¹³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*...

wieloletnia prognoza pozwoli na racjonalne prognozowanie gospodarki finansowej jednostek samorządowych w dłuższym okresie i ułatwi analizę możliwości inwestycyjnych jednostki oraz związaną z tym ocenę szansy zaciągania i spłaty zadłużenia.

Najistotniejszymi zaletami planowania wieloletniego jest:

- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego,
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości, a także przewidywalności polityki fiskalnej,
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Wyrazem właściwej realizacji wieloletniej prognozy finansowej jest odpowiednie przenoszenie jej ustaleń do kolejnych budżetów rocznych. Tym samym skutkuje to zgodnością pomiędzy budżetem a programem przedsięwzięć wieloletnich w zakresie limitów wydatków na przedsięwzięcia i limitu na zobowiązania zaciągnięte na przedsięwzięcia.

Przyjęta w ustawie o finansach publicznych w 2009 r. konstrukcja wieloletniej prognozy finansowej połączyła nowe rozwiązania z rozwiązaniami dotychczas obowiązującymi. Sporządzane do tej pory przez jednostkę samorządu terytorialnego dokumenty w postaci prognozy kwoty długu (dołączanej do projektu uchwały budżetowej) oraz wieloletniego planu inwestycyjnego (stanowiącego załącznik do uchwały budżetowej) obejmowały tylko okres do 3 lat budżetowych, a obecnie stanowią część wieloletniej prognozy finansowej.

Szczegółowe określenie przedsięwzięć uwzględnianych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zamieszczone zostało w ust. 4, art. 226 ustawy z 2009 r. Jest ono przedmiotowo ujęte szerzej niż w sporządzanym do 2010 r. wieloletnim planie inwestycyjnym (art. 166 ustawy z 2005 r.). Kwestia dokonywania zmian w zakresie przedsięwzięć wieloletnich została uregulowana w art. 231 ustawy z 2009 r. Dokonywanie zmian limitów wydatków ujętych w prognozie musi być teraz ściśle skorelowane ze zmianami kwot wydatków w budżecie. W praktyce oznacza to zastosowanie odpowiedniej procedury organu ustawodawczego. Czy takie rozwiązania legislacyjne w perspektywie kilku lat wymuszą nowe, bardziej przewidywalne procedury planistyczne?

2.7.2. Budżet zadaniowy

Rozszerzenie zakresu realizacji zadań publicznych ukazuje coraz bardziej widoczną dysproporcję pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami ich zaspokajania. Obok dążenia do usprawnienia gospodarki budżetowej jednym ze sposobów stało się rozmyślnie dokonywanie wyborów i efektywne etapowanie

w czasie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz intensywne poszukiwanie środków na ich sfinansowanie.

Racjonalność wydatków budżetowych polega na dostosowaniu rozmiarów i struktury wydatków budżetowych do poziomu wymaganego z punktu widzenia ich efektywności oraz skuteczności realizacji zadań jednostki samorządowej. Z jednej strony efektywność polega na poszukiwaniu oszczędności w wydatkach, a z drugiej – wiąże się z poszukiwaniem rozwiązań zapewniających uzyskiwanie najlepszego efektu społecznego, często przy zaangażowaniu określonych, co do pewnej wysokości, nakładów finansowych¹³⁵. Dążąc do zrationalizowania wydatków budżetowych, władze samorządowe doprowadzają do kompromisu pomiędzy rozwiązaniami zapewniającymi pożądany efekt ekonomiczny, ekologiczny i oczekiwany społeczny. Konieczność mierzenia zadań publicznych, których wykonanie jest finansowane środkami publicznymi, uzasadniają przesłanki:

- jedynym uzasadnieniem dla gromadzenia środków publicznych i ich wydatkowania jest wykonywanie przez instytucje publiczne zadań nałożonych na nie przez prawo,

- dokonanie dowolnego wydatku publicznego zmniejsza – przynajmniej w krótkim okresie – możliwości finansowania innych zadań publicznych¹³⁶.

Konsekwentne mierzenie efektów wydatków publicznych jest potrzebne dla zagwarantowania właściwego poziomu usług świadczonych przez instytucje publiczne. W przypadku zadań na rzecz ochrony środowiska, mierzenie efektu wynika z rozliczenia się ze zrealizowanych zobowiązań ekologicznych podyktowanych dyrektywami unijnymi. Bada się jakość usług dostarczanych przez samorząd terytorialny oraz efekty zewnętrzne wydatków ponoszonych na określone cele. Proces ten wymaga doboru odpowiednich mierników dla określonych kierunków wydatków. Mierniki takie pozwolą porównywać efektywność wydatków w różnych przekrojach podmiotów¹³⁷. Istotne jest także, że efekty nie zawsze zależą od poziomu i kierunków wydatków budżetowych. Przy realizacji zadań na rzecz ochrony środowiska należy uwzględnić np.:

¹³⁵ M. Jastrzębska, *Polityka wydatkowania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, nr 1, s. 14.

¹³⁶ W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 158.

¹³⁷ Metody racjonalizacji wydatków zostały zaprezentowane w: S. Owsiak, *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych. Narzędzia zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 53–57.

elementy przyrodnicze, położenie geograficzne, wybór technologii przy realizacji urządzeń i instalacji ekologicznych itp.

Z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania środków publicznych będących w dyspozycji jednostki samorządowej istotne jest określenie, jakie są: zasób środków, które mogą być wydatkowane; cel wydatkowania oraz w jaki sposób środki te są wydatkowane¹³⁸. Także zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych¹³⁹ z 2005 r. należy je celowo i oszczędnie wydatkować¹⁴⁰. Celem bezpośrednim jest optymalizacja wydatkowania środków publicznych zgodnie z art. 35, ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁴¹, w którym czytamy, że

wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiających terminową realizację zadań publicznych oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zatem chcąc poprawiać efektywność zarządzania, samorząd powinien sam poszukiwać innowacyjnych sposobów i metod zarówno do określenia celowości ponoszonych wydatków, jak i racjonalnej alokacji zasobów. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nie wyklucza możliwości prezentacji budżetu w innej, bardziej przejrzystej i zrozumiałej formie, obok opracowania uchwały budżetowej zrealizowanej w zgodzie z klasyfikacją budżetową. Możliwość taka powstaje przez opracowanie budżetu w układzie zadaniowym. Choć ustawa ta akcentuje wykorzystanie układu zadaniowego przede wszystkim w budżecie państwa, to w jednostkach samorządu terytorialnego daje możliwość skonstruowania budżetu na bazie zadań. W większości gmin zorientowany zadaniowo układ budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pozwalający na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, jest w fazie wstępnych przygotowań i prac projektowych.

Zagadnienia mierzenia wyników działania podmiotów sektora publicznego są przedmiotem dyskusji prezentowanej w bogatej literaturze przedmiotu. Podstawowym problemem pozostaje odpowiedź na pytanie: jakie są oczekiwania co do wydatków samorządów terytorialnych, co jest wyznacznikiem ich działań i jak mierzyć rezultaty tych działań¹⁴².

¹³⁸ S. Owsia k, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 218.

¹³⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005...

¹⁴⁰ Szerzej o instrumentach prawnych w racjonalizacji wydatków pisze M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 93–95.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005...

¹⁴² G. Kozuń-Cieślak, *Mierzenie i ocena wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego-koncepcja i metodologia*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii*,

Sposób wykonania zadań publicznych nie może być opisany za pomocą jednego miernika. Pełny obraz można otrzymać analizując kilka wskaźników opisujących wykonywanie zadań w różnych aspektach. W. Misiąg wyróżnia cztery zasadnicze typy mierników zadań publicznych, zastrzegając jednocześnie, że mierzeniu powinny podlegać przede wszystkim pośrednie efekty wydatków publicznych, a więc jakość świadczonych usług publicznych i wpływ działania instytucji publicznych na realizację celów, dla których osiągnięcia zostały powołane. Zalicza do nich:

- mierniki ilościowe, określające w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań,
- mierniki jakościowe, wskazujące stopień osiągnięcia założonych standardów wykonania poszczególnych zadań,
- wskaźniki efektu, pokazujące bezpośrednie i pośrednie skutki realizacji zadań publicznych, nie mogą być bezpośrednio kształtowane przez instytucje wykonujące zadania publiczne, ale to właśnie mierniki rozstrzygają o celowości ponoszenia wydatków publicznych i pokazują faktyczne skutki działalności władz publicznych,
- wskaźniki kosztu, wiążące wydatki na wykonanie zadania ze wskaźnikami efektu¹⁴³.

Z punktu widzenia poprawy skuteczności funkcjonowania administracji istotne jest określenie celów ponoszenia wydatków publicznych przypisanych do zadań i podzadań oraz ich mierników. Mierniki powinny służyć realizacji zadania i podzadań pod względem istotności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Dla budżetu zadaniowego ważne są te, które odnoszą się do skuteczności i efektywności. Mierniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia celów, a efektywności – zależność nakład – cel, i mogą być stosowane na poziomie zadań i podzadań¹⁴⁴. Zadaniom gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w samorządzie terytorialnym przypisuje się według klasyfikacji budżetowej wydatki na następujące cele: wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę, gospodarkę mieszkaniową, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Miernikami działalności dla tych zadań mogą być np.: odsetek mieszkań z przyłączeniem pitnej wody, odsetek mieszkań z przyłączem kanalizacyjnym, odsetek mieszkań pozbawionych podstawowych udogodnień, średnie roczne stężenie NO₂ lub liczba dni w roku, w których stężenie pyłu (PM-10) w powietrzu przekroczyło 50 ug/m³ itp. Przypisane mierniki są katalogiem otwartym.

polityki ekonomicznej i finansów publicznych, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, vol. 39, nr 2, s. 120.

¹⁴³ W. Misiąg, *op. cit.*, s. 158.

¹⁴⁴ T. Lubieńska, *Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2006, s. 38–39.

Próby racjonalizacji procesu budżetowania w fazie projektowania budżetu trwają i powodują opracowanie wielu alternatywnych względem historycznej metod planowania budżetowego. Nowy nurt podejścia do procesu planowania budżetowego nazywany jest programowaniem budżetowym¹⁴⁵. Do najbardziej powszechnych jego metod należą:

- planowanie i programowanie budżetowe (Planning-Programming-Budgeting System – PPBS),
- budżetowania od zera (Zero-Base Budgeting – ZBB),
- analizy kosztów i korzyści (Cost-Benefit Analysis)¹⁴⁶.

Programowanie budżetowe jest efektem systemowego podejścia do działalności finansowej i oparte jest przede wszystkim na tzw. programach strukturalnych obejmujących określone rodzaje działalności, w ramach których następuje identyfikacja kosztów i przewidywanych rezultatów. Metoda planowania i programowania budżetowego polega na podejmowaniu rozstrzygnięć o podziale środków finansowych na podstawie procedur przewidujących możliwość dokonania wyborów sposobu realizacji celu oraz wyników analiz oceniających ekonomiczne i społeczne skutki realizacji planowanych przedsięwzięć¹⁴⁷.

Podstawową cechą metody budżetowania zerowego jest to, że następuje planowanie każdorazowo od swego, „punktu zerowego” bez opierania się na danych historycznych. Obejmuje identyfikację celów decyzyjnych, analizę każdego celu oraz opracowanie mierników jego oceny oraz oszacowanie i określenie hierarchii ważności poszczególnych celów. Metoda ta ma tę zaletę, że zakłada różne drogi do osiągnięcia celów, które są podstawą do podejmowania decyzji i skłania do identyfikowania ważności celów.

Metoda analizy kosztów i korzyści polega na porównywaniu wielkości kosztów i korzyści nowego przedsięwzięcia lub istniejącego rozszerzenia już realizowanego działania. Podczas jej stosowania następuje definiowanie celów projektu, wskazywanie alternatywnych możliwości osiągnięcia tych celów, analizowanie poszczególnych rozwiązań oraz porównywanie pozytywnych i negatywnych konsekwencji zastosowanych rozwiązań.

Cechą wspólną dla wszystkich metod jest przede wszystkim przeorientowanie planowania budżetowego głównie na koszty realizacji określonych programów, w miejsce skupienia uwagi na rodzajowo określonych wydatkach. Podstawą do zastosowania takich metod jest:

¹⁴⁵ S. O w s i a k, *Finanse publiczne...*, s. 216.

¹⁴⁶ O metodach więcej P. S w i a n i e w i c z, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2004, s. 218 i nast. oraz S. O w s i a k, *Doświadczenia z metodami budżetowania w wybranych krajach zachodnich*, [w:] S. O w s i a k (red.), *op. cit.*, s. 59–64 i nast., oraz S. O w s i a k (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008, s. 46.

¹⁴⁷ S. F l e j t e r s k i, B. Ś w i e c k a, *Elementy finansów i bankowości*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2006, s. 411.

- zdefiniowanie zadań do realizacji,
- zdefiniowanie metod i terminarz realizacji zadań,
- określenie kosztów realizacji zadania,
- określenie kryteriów oceny realizacji zadań¹⁴⁸.

Metody wdrażania sytemu planowania budżetowego opartego na ścisłym określaniu zadań finansowanych środkami budżetowymi wymagają przygotowania:

- doboru mierników dla poszczególnych instytucji publicznych,
- konstrukcji wiarygodnych systemów pomiaru ilości i jakości usług publicznych,
- dostosowania do metod planowania budżetowego mechanizmów kontroli funkcjonowania instytucji finansów publicznych¹⁴⁹.

Właściwy dobór mierników dla poszczególnych zadań i instytucji jest najistotniejszy we wdrażaniu systemów planowania, opartego na konstrukcji budżetu zadaniowego. Budżet zadaniowy jako nowatorskie narzędzie zarządzania posiada określone atrybuty i powinien:

- ujmować w sposób przejrzysty realizowane cele i zadania publiczne,
- pokazywać krótko- i długoterminowe skutki eliminacji lub ograniczenia finansowe bieżących zadań i usług,
- prezentować wzajemne związki między zadaniami a standardami ilościowymi i jakościowymi zadań,
- określać bodźce dla wykonawców budżetu, konieczne do osiągnięcia celów pojedynczych i ogólnych,
- zawierać system kontrolowania i monitorowania wydatków budżetowych z punktu widzenia zależności w czasie pomiędzy poziomem wydatków a stopniem realizacji zadań,
- umożliwiać określenie wpływu dostarczanych przez władze publiczne dóbr i usług na sytuację podmiotów, których dotyczą¹⁵⁰.

Budżet zadaniowy nie stanowi ani formuły zastępczej dla budżetu tradycyjnego, ani rozwiązania konkurencyjnego, lecz udoskonalenie formy tradycyjnej. Jego cechy pozwalają traktować go jako istotne narzędzie przyczyniające się do zwiększenia efektywności zarówno poszczególnych działań, jak i całej jednostki

¹⁴⁸ G. J. Miller, *Productivity and the Budget Process*, [w:] *Budgeting, Formulation and Execution*, J. Rabin, W. B. Hildereth, G. J. Miller (eds.), Carl Vinson Institute of Government, The University of Georgia, Athens (GA) 1996, s. 96.

¹⁴⁹ W. Misiąg, *op. cit.*, s. 159–160.

¹⁵⁰ J. B. McKinney, *Performance Budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W. B. Hildreth (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Kendall/Hunt Publishing, Dubuque 1996, s. 80, oraz H. M. Coombs, D. E. Jenkins, *Public Sector Financial Management*, Chapman&Hall, London 1994, s. 83–148.

samorządu¹⁵¹. Budżetowanie zadaniowe polega na podziale całej działalności jednostki samorządu na odrębne zadania. Natomiast do realizacji wyznacza się cele znajdujące się najwyżej w hierarchii potrzeb. Istotne jest precyzyjne określenie zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych oraz stosowanie odpowiednich mierników, które umożliwiałyby ocenę efektów uzyskiwanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych¹⁵².

Wszystkie zadania powinny być szczegółowo opisane, a także mieć przypisane mierniki stopnia realizacji celów (zakres rzeczowy zadań, metody realizacji i mierniki pomiaru). Każde zadanie ma skalkulowane koszty. Równolegle do kalkulacji kosztów w ramach zadania ustala się odpowiadające im wydatki według wymaganej przepisami prawa klasyfikacji budżetowej. Proces konstrukcji budżetu zadaniowego jest związany przede wszystkim z oceną tych zadań w aspekcie ich celowości, zgodności ze strategią lokalnego rozwoju i efektywnością. Możliwa jest weryfikacja projektów i wielokrotna zmiana struktury zadań tak, aby spośród nich realizować w nadchodzącym roku budżetowym te, które najlepiej służą zamierzeniom przyjętym przez samorząd.

Budżet w układzie zadaniowym powinien składać się z dwóch integralnych części, zróżnicowanych co do charakteru i zakresu, a więc budżetu: operacyjnego (bieżącego) oraz inwestycyjnego (kapitałowego). Budżet operacyjny dotyczy wyłącznie dochodów i wydatków bieżących, czyli takich, które wiążą się z bieżącą działalnością gminy. Wynik tego budżetu określany jest mianem nadwyżki operacyjnej. Pozwala ona na określenie, jaka część dochodów gminy przeznaczona jest na bieżące utrzymanie i zapewnienie świadczenia usług na rzecz społeczności gminnej. Poziom nadwyżki operacyjnej jest punktem wyjścia do konstruowania budżetu inwestycyjnego. W tej części sumuje się kolejno dochody kapitałowe, tj. wpływy ze sprzedaży i prywatyzacji majątku komunalnego, dotacje na inwestycje i inne przychody przeznaczone na cele inwestycyjne oraz obejmuje wydatki kapitałowe, tzn. środki kierowane na inwestycje oraz wydatki związane z obsługą zadłużenia¹⁵³.

W ramach budżetu zadaniowego ustala się także osoby i ośrodki odpowiedzialne za realizację danego zadania. Przypisanie odpowiedzialności osobistej za opracowanie karty zadań, a także późniejszą jego realizację, zwiększa dyscyplinę i poprawia sprawność realizacji. Sprawozdawczość budżetowa w przypadku

¹⁵¹ K. Peter-Bombik, *Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego zarządzania w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 10, s. 474–476.

¹⁵² A. Wernik, *Deficyt budżetowy i dług publiczny. Gospodarka polska w okresie transformacji*, Iris, Warszawa 1996, s. 174.

¹⁵³ K. Domański, B. Kozyra, J. Szolno-Koguc, *Narzędzia efektywnego zarządzania-planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu, Warszawa 2000, s. 10.

budżetu zadaniowego prowadzona jest na podstawie tych samych zadań, dla których budżet został uchwalony.

Szczegółowego rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy zadania będą realizowane własnymi siłami finansowymi jednostek organizacyjnych, czy też zostaną zlecone podmiotom zewnętrznym. W ten sposób opracowany budżet zadaniowy może być niewątpliwie ważnym elementem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i może przyczyniać się do racjonalizacji i oszczędności wydatków¹⁵⁴. W związku z coraz większą komplikacją realizacji zadań publicznych oraz wzrostu oczekiwań społecznych zmienia się rola jednostek samorządu terytorialnego¹⁵⁵. Klasyczne formy zarządzania typu administracyjnego w zasadzie przestają być skutecznym narzędziem zaspokajania potrzeb społeczności, co w zadaniach na rzecz ochrony środowiska jest szczególnie zauważalne. Zaletą budżetowania zadaniowego zwłaszcza w działaniach środowiskowych jest podejście zorientowania na wynik realizacji zadań publicznych, a więc określenie mierzalnych celów działalności i wybór najbardziej racjonalnych sposobów ich realizacji oraz kalkulacja kosztów działalności podmiotu publicznego.

Budżet zadaniowy, ze względu na swoją specyficzną konstrukcję, znacznie dalej wykracza poza tradycyjny zapis różnych zdarzeń oraz wydatków w klasyfikacji budżetowej, jednocześnie nie pozostając z nią w sprzeczności, przez co daje większe możliwości obiektywnego prezentowania rzeczywistości¹⁵⁶. Z uwagi na fakt, że większość inwestycji ekologicznych jest długoterminowa, wykorzystanie budżetu zadaniowego jest bardzo korzystne. Budżet ten zawiera środki finansowe przeznaczone na zadania realizowane w okresie dłuższym niż jeden rok, a więc może być podsumowaniem wydatków, które przyniosą gminie korzyści w przyszłości, co wymaga jednak zaangażowania środków długoterminowo. Zapisanie inwestycji w budżecie powinno być przedstawione w formie kompleksowych zadań inwestycyjnych, odpowiednio pogrupowanych i zaprezentowanych w sposób spójny z programem inwestycyjnym gminy, co jednocześnie pozwoli określić stopień ich zaawansowania. W zadaniach ekologicznych określenie zaawansowania określonych działań i ich zgodności z realizowanymi celami jest szczególnie ważne.

¹⁵⁴ A. Dębska-Rup, J. Kuchmacz, H. Stańdo-Górowska, *Budżetowanie i kontrola budżetowa w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 119–124.

¹⁵⁵ M. Dylewski, B. Filipiak, *Rekomendowanie praktyki w zakresie planowania budżetowego w świetle doświadczeń w USA*, [w:] D. Zarzecki (red.), *Czas na pieniądz. Zarządzanie finansami. Mierzenie i ocena wyników przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, vol. 520, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 14, s. 592.

¹⁵⁶ A. Szewczuk, *op. cit.*, s. 675.

Budżetowanie tradycyjne nie zapewnia właściwego alokowania środków finansowych, gdyż nie jest wyposażone w mechanizm weryfikujący kierunki wydatkowanych środków z przyjętymi założeniami wynikającymi z długofalowej polityki inwestycyjnej gminy. Budżet w układzie zadaniowym określa rzeczywiste koszty realizacji zadań i tworzy podstawy do jego projektu w układzie klasyfikacji budżetowej. Ważną korzyścią jest zmiana zasad alokacji środków, ale i też samego sposobu tworzenia budżetu oraz pełniejsze wykorzystanie wybranych mechanizmów rynku. Alokacja na podstawie zobiektywizowanych kryteriów dokonywana jest na podstawie kalkulacji, a wprowadzenie elementów gry rynkowej pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o środki budżetowe ma swój wyraz w sposobie ich prezentacji zamierzeń oraz oferowania usług najtaniej przy założonych standardach jakości. Tak więc wprowadzenie systemu budżetu zadaniowego może przynieść wiele korzyści rozumianych jako oszczędności środków finansowych oraz podniesienie jakości zarządzania potencjałem gminy¹⁵⁷.

Budżet w układzie zadaniowym jest bardziej czytelny, przejrzysty i zrozumiały. Zadania inwestycyjne pogrupowane i prezentowane w sposób spójny z programem inwestycyjnym gminy umożliwiają ocenę ich zaawansowania. Ten rodzaj budżetu można traktować jako efektywny instrument realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, pozwala bowiem świadomie dokonywać wyboru, lepiej kontrolować przebieg inwestycji i długoterminowo realizować cele. Wprowadzenie metody budżetowania zadaniowego w gminie wymaga pewnego sformalizowania procesu planowania, tzn. stosowania odpowiednich procedur i instrumentów, a także celowego systemu gromadzenia danych i administrowania nimi¹⁵⁸. Budżet, którego podstawą są zadania, dostarcza wiedzy o zakresie oraz skali wykonywanych usług i „zbiera” informacje niezbędne do efektywnego zarządzania potencjałem gminy.

Z punktu widzenia realizacji polityki zrównoważonego rozwoju istotna jest także funkcja komunikacyjna budżetu zadaniowego, do realizacji której przyczynia się jego układ tworzący nieporównywalnie więcej informacji o działaniach podejmowanych przez gminę. Lepsza komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się poprzez nagłośnienie procesu planowania zadań oraz zapewnienie klarowności i zrozumiałości konstrukcji. Metodyka budżetowania zadaniowego spełnia wymogi zasady jawności.

Wprowadzanie systemu budżetowania typu zadaniowego powinno wpływać na efektywniejsze wydatkowanie posiadanych środków zarówno na inwestycje środowiskowe, jak i na wszystkie pozostałe zamierzenia gminne. Tym samym budżet zadaniowy może być ważnym narzędziem sprzyjającym realizacji

¹⁵⁷ S. O w s i a k (red.), *Budżet władz lokalnych...*, s. 165–166, 224–231.

¹⁵⁸ M. D y l e w s k i, *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, FnUS, Szczecin 2004, s. 156–177.

zamierzeń rozwojowych na poziomie lokalnym. Pionierskie wprowadzenie tego narzędzia wiąże się z podjęciem wysiłku, polegającego na zmianie podejścia do planowania i realizacji budżetu, jednakże w dłuższej perspektywie czasu korzyści zwiększenia efektywności i skuteczności działania w znaczący sposób mogą przewyższyć poniesione nakłady na jego wdrożenie¹⁵⁹.

2.8. Problem monitorowania polityki rozwoju i rozwoju zrównoważonego

Niezwykle istotna dla kształtowania rozwoju jednostki jest ciągła ocena skuteczności realizacji postanowień zapisanych w programach i strategiach. Monitorowanie to system pomiarów, ocen i prognoz stanu zjawiska oraz gromadzenie, przetwarzanie informacji o nim. Monitorowanie polityki rozwoju odbywać się powinno przede wszystkim przez właściwie sformułowane metody. Tymczasem metodologia pomiaru rozwoju jest ciągle niezestandaryzowana. Nie istnieje powszechnie stosowana i akceptowana metodologia odnosząca się do wszystkich sektorów lub układów przestrzennych. Aspekty metodyczne kształtują się w zależności od tego, czy określamy rozwój jako stan, czy jako proces w ujęciu statycznym lub w ujęciu dynamicznym.

W ujęciu statycznym, które ma wyraźne ograniczenie, dlatego że zjawiska rozwoju pozostają w ciągłej dynamice, można zastosować metodę porównania z innymi jednostkami terytorialnymi. Z kolei ujęcie dynamiczne ma wiele zalet, mimo że jest bardziej złożone i trudne do zrealizowania. Problem polega na dekompozycji ujęć abstrakcyjnych na formę operacyjną i układ zestawu konkretnych kategorii oraz ich pomiaru.

Monitorowanie procesów rozwojowych powinno opierać się na odpowiednich miernikach. Zestaw mierników jest ściśle związany ze sposobem definiowania rozwoju i przyjętymi celami badań. Najczęściej mierniki dzieli się na mierniki efektu i opinii. Mierniki efektu obrazują skalę efektu działań podejmowanych przez określony samorząd gminy. Efekt nie jest wyłącznie wynikiem działań gminnych, ale i też wynikiem działań podmiotów gospodarczych, osób fizycznych, instytucji, organizacji czy też zjawisk zewnętrznych. Istotne jednak jest to, iż samorząd gminy ma wpływ na poziom efektów oraz że uzyskanie poziomu danej celowej grupy miernika oznaczać będzie osiągnięcie celu. Z kolei wykorzystywanie mierników opinii ustalonych w wyniku

¹⁵⁹ T. Lubinśka, *Budżet zadaniowy – ekonomizacja sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 10, s. 147–148.

badania ankietowych służyć może identyfikacji opinii mieszkańców o problemach rozwoju gminy.

Właściwy pomiar rozwoju lokalnego wymaga starannego doboru zbioru odpowiednich mierników. Nie ma powszechnie uznanych lub też uniwersalnych rozwiązań w tej kwestii. Miernikami, które mają zastosowanie dla oceny rozwoju, są np.: położenie i dostępność komunikacyjna, osiągnięty poziom i struktura gospodarki lokalnej, wyposażenie w określoną infrastrukturę, chłonność i otwartość rynku lokalnego, elementy demograficzne oraz sytuacja na rynku lokalnym pracy, stan i jakość zasobów pracy, dostępność zasobów naturalnych i kapitału, dostępność instytucji biznesowych i kapitał społeczny, warunki życia mieszkańców itp. Można wykorzystywać miary oparte na następujących zmiennych, takich jak np.:

- liczba ludności na km² – dane na temat gęstości zaludnienia wskazują na poziom urbanizacji gminy,
- liczba pracujących na 1000 mieszkańców – pozwala ocenić sytuację na rynku pracy poszczególnych jednostek, jest również wyznacznikiem dominacji danej jednostki terytorialnej nad otoczeniem,
- liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców
- charakteryzuje ogólny stan infrastruktury technicznej w gminie, który jest ważnym zasobem wewnętrznym jednostki,
- dochody własne gminy na jednego mieszkańca, określają ogólny potencjał gospodarczy gminy, ale można założyć także, że im wyższe dochody własne, tym większa możliwości władz lokalnych do prowadzenia samodzielnej polityki rozwojowej itp.

Do oceny można też stosować miary syntetyczne. Jedną z nich jest produkt krajowy brutto (PKB) rozumiany jako wartość produkcji finalnej wytworzonej przez wszystkie podmioty występujące na terytorium kraju w określonym czasie. W związku z tym, że PKB jest odzwierciedleniem końcowych efektów działalności wszystkich podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na danym obszarze, jego poziom dostarcza informacji dotyczących nie tylko znaczenia danego terytorium w kraju, ale także informacji związanych z szeroko rozumianym lokalnym środowiskiem gospodarczym. Jest uznawany, zwłaszcza w polityce regionalnej Unii Europejskiej, za najbardziej syntetyczną miarę rozwoju lokalnego i regionalnego o dużym znaczeniu aplikacyjnym¹⁶⁰.

Syntetyczną miarą rozwoju jest też wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) używany w corocznych raportach United Nations Development Programme (UNDP) i określający jakość życia. Wskaźnik ten po raz pierwszy został zastosowany w 1990 r. w opracowanym przez ONZ raporcie o rozwoju społecz-

¹⁶⁰ A. Miszczuk, *Samorząd terytorialny jako stymulator lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Miszczuk, M. Miszczuk, A. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 166.

nym. Użycie tego wskaźnika w raporcie charakteryzującym poziom rozwoju społecznego w poszczególnych krajach świata z punktu widzenia zapewnienia ludziom możliwości rozwoju indywidualnego wynikało z tego, że według autorów raportu miarą rozwoju ludzkiego, poza ilościowym wzrostem gospodarczym, jest w miarę aktywne uczestnictwo społeczeństwa w tym procesie. Obok PKB wskaźnik rozwoju społecznego uwzględnia jeszcze trzy mierniki, a mianowicie: przeciętną długość życia, przeciętną liczbę lat nauki w szkole (obliczaną tylko dla osób dorosłych), procent osób umiejących czytać ze zrozumieniem tekstu oraz umiejących pisać¹⁶¹.

Zastosowanie obu opisanych powyżej syntetycznych miar rozwoju, tj. PKB oraz HDI, napotyka jednak na wiele trudności. W praktyce bowiem występuje problem z dostępnością odpowiednich informacji dla mniejszych jednostek przestrzennych. Problem ten dotyczy przede wszystkim powiatów, miast na prawach powiatu oraz gmin, ponieważ niedostępne są informacje dotyczące wytwarzanego PKB na poziomie wszystkich tych jednostek terytorialnych.

Jeżeli dochodzi do opisanej powyżej sytuacji i utrudnione czy wręcz niemożliwe staje się wykorzystanie wskaźników syntetycznych dla niewielkich jednostek przestrzennych, konieczne jest użycie tzw. wskaźników cząstkowych. Charakteryzują one główne komponenty procesu, jakim jest rozwój lokalny, czyli:

- wzrost gospodarczy i zatrudnienie,
- wzrost dobrobytu i jakości życia,
- wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej,
- rozwój technologiczny i innowacje,
- restrukturyzację i dywersyfikację aktywności gospodarczej,
- rozwój usług i zasobów społecznych,
- wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej,
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej,
- polepszenie jakości środowiska naturalnego,
- wzmacnianie tożsamości lokalnej i regionalnej.

Dobór cech cząstkowych oraz określenie ich znaczenia, w celu ukształtowania pewnej miary syntetycznej za pomocą różnych metod klasyfikacyjnych, pozwoli scharakteryzować poziom rozwoju lokalnego i regionalnego oraz dokonywać porównań. Dobór cech, a także i metod ich przetwarzania i klasyfikowania ma wpływ na wynik końcowy poziomu rozwoju jednostki przestrzennej¹⁶².

Warto jednak przy tym zaznaczyć, że zagadnienie pomiaru rozwoju zrównoważonego nie zostało także do tej pory rozwiązane w sposób jednoznaczny. Ograniczone możliwości informacyjne, w tym wynikające z zakresu danych

¹⁶¹ W. Kłosowski, J. Warda, *op. cit.*, s. 26.

¹⁶² A. Miszczuk, *op. cit.*, s. 167.

oferowanych przez statystykę publiczną, nie zawsze pozwalają uzyskać pełne dane do przeprowadzanych pomiarów. Trudno jest zdefiniować elementy współtworzące rozwój zrównoważony oraz kłopotliwe jest zidentyfikowanie czynników umożliwiających ich realizację. Nie ma też zgodności co do kategorii rozwoju, czy jest ona obiektywna lub subiektywna. Na subiektywny charakter pojęcia wskazują zróżnicowane zakresy strategii rozwoju zrównoważonego i polityk ekologicznych. Zdecydowanie więcej autorów skłania się do takiego poglądu¹⁶³.

W zależności od akcentowania problemów przyrody, gospodarki albo społeczeństwa, zauważa się podejście do trwałości, w tzw. klasie słabej i mocnej. Zwolennicy słabej trwałości wskazują, że kapitał wytworzony i naturalny są substytutami, a zniszczenie elementów kapitału naturalnego może być kompensowane korzyściami płynącymi z kapitału wytworzonego. Wystarczającym warunkiem trwałego rozwoju jest niezmnieszony, zagregowany zasób kapitału, a kapitał przyrodniczy może być zmniejszany do stopnia rekompensującego go kapitał ludzkiego¹⁶⁴.

Zwolennicy mocnej trwałości natomiast uważają, że niedopuszczalne jest zmniejszenie ilości dóbr i usług środowiska, które mogą być wykorzystywane przez człowieka. „Trwały rozwój uznaje nadrzędność wymogów ekologicznych, których nie należy zakłócać przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy”¹⁶⁵. Oznacza to ograniczoną substytucję podstawowych aktywów kapitału naturalnego z szeroko rozumianym kapitałem społecznym¹⁶⁶.

Brak zgodności co do określenia trwałości rodzi problem określenia, co jest możliwe do zmierzenia. Niektórzy autorzy podkreślają, iż brak zgodności definicyjnej nie pozwala uzyskać konsensusu w zakresie doboru mierników¹⁶⁷. Zdefiniowanie natomiast trwałego rozwoju uzależnione jest od skali przestrzennej i czasowej. Z punktu widzenia pomiaru trwałego rozwoju podkreśla się, że:

- niemożliwe jest oddzielenie problemów gospodarczych od rozwoju ogólnego, a analizowanie ich oddzielne nie może być efektywne,
- ilościowy wymiar trwałego rozwoju wymaga dostępności do środków materialnych zaspokajających potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń,

¹⁶³ R. Hueting, L. Reijnders, *Sustainability is an objective concept*, „Ecological Economics” 1998, Vol. 27, s. 139–147.

¹⁶⁴ R. Haveman, *Thoughts on the Sustainable Development Concept and the Environmental Effects of Economic Policy*, Seminar on „The Economics of Environmental Issues”, September 25, 1989, Paper No. 5, OECD, Paris, s. 25.

¹⁶⁵ Szerzej: S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

¹⁶⁶ K. Rennings, H. Wiggering, *Steps toward indicators of sustainable development*, „Ecological Economics” 1997, Vol. 20, No. 1, s. 24–36.

¹⁶⁷ P. Hardi, S. Barg, T. Hodge, L. Pinter, *Measuring Sustainable Development, Review of Current Practice*, Industry Canada, Ottawa 1997.

– jakościowy wymiar trwałego rozwoju jest wielostronny i powiązany z zapewnieniem w długim okresie potencjału ekologicznego oraz społeczno-kulturowego w celu zapewnienia aktywności gospodarczej i wprowadzania zmian strukturalnych,

– zachodzi obiektywna trudność pomiaru trwałego rozwoju z uwagi na ilościowe i jakościowe wymiary, które są wzajemnie powiązane i trudne do ujęcia w koncepcji mierników¹⁶⁸.

W literaturze wyrażany jest pogląd, że wskaźniki powinno się rozpatrywać w kontekście celów i uwarunkowań programowania trwałego rozwoju. Podstawowym zadaniem wskaźników trwałego rozwoju jest ułatwienie realizacji celów programu ekorozwoju przez tworzenie w miarę prostych narzędzi informacyjno-diagnostycznych przydatnych w kontroli i zarządzaniu sferą społeczną, gospodarczą i przestrzenną tak, aby równoważyć dostęp do środowiska zarówno społeczeństwa współczesnego, jak i przyszłych pokoleń, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych¹⁶⁹.

Zrównoważony rozwój jako proces ciągłych zmian musi podlegać monitorowaniu. Monitorowanie przebiegu procesów realizacji zadań i celów opiera się na wskaźnikach. Wskaźnik jest wyrażony jako liczba bezwzględna lub względna, przedstawia poziom danego zjawiska, jest najbardziej czytelną formą opisu statystycznego, gdyż stanowi uproszczoną informację odnoszącą się do opisu zjawiska złożonego. Monitorowanie zrównoważonego rozwoju może dokonywać się poprzez zastosowanie licznych wskaźników cząstkowych dotyczących poszczególnych sfer zrównoważonego rozwoju (ładów, dziedzin) lub wskaźnika agregatowego.

W Polsce dominuje praktyka wykorzystywania grup cząstkowych wskaźników, gdyż bardzo trudno jest zintegrować wiele zagadnień w jednym wskaźniku¹⁷⁰. Najczęściej przytaczane wskaźniki zrównoważonego rozwoju obejmują grupy: wskaźniki ładu środowiskowego (lub środowiskowo-przestrzennego), społecznego, ekonomicznego (gospodarczego) i instytucjonalno-politycznego. Stają się one narzędziami diagnostyczno-informacyjnymi, dostarczają informacji o aktualnym stanie środowiska, jego zagrożeniach oraz stopniu zaawansowania prac mających na celu wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju. Informacja pozyskana za pomocą wskaźnika wykorzystana może być w procesie podejmowania decyzji na różnych poziomach zarządzania i stanowić podstawę aktualizacji przyjętych w dokumentach planistycznych celów i zadań oraz weryfikacji sposobów ich realizacji¹⁷¹.

¹⁶⁸ E. B. Barbier, *op. cit.*, s. 101–110.

¹⁶⁹ Szerzej w: T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 75 i nast.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 74–114.

¹⁷¹ W Polsce badania służące opracowaniu wskaźników prowadzone były w latach 1996–1999, w kilku ośrodkach, w Warszawie, Wrocławiu i Jeleniej Górze. Integrację polskich

Wskaźniki trwałości różnią się od tradycyjnych wskaźników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych tym, że odzwierciedlają ściśle powiązania między poszczególnymi sferami. Jednocześnie spełniają wiele warunków:

- muszą być naukowo uzasadnione i właściwie udokumentowane oraz adekwatne do celów polityki środowiskowej,
- mieć prostą konstrukcję oraz dużą dostępność,
- łatwo dać się zinterpretować,
- mieć odpowiednią czułość i jakość,
- wykazywać zdolność do ukazywania trendów rozwojowych,
- muszą posiadać wartość progową, dzięki której nie są tylko wskaźnikami stanu, ale stają się normatywnymi wskaźnikami dystansu między stanem aktualnym a stanem pożądanym lub wskazują kierunki zmian,
- muszą spełniać postulat analitycznej poprawności, tzn. konstrukcja wskaźnika powinna być oparta na właściwych podstawach naukowych i technicznych z uwzględnieniem standardów międzynarodowych,
- muszą być weryfikowane i doskonalone wraz ze zmianami potrzeb ludzkich.

Spełnienie takich warunków jest w praktyce bardzo trudne, próby łączenia wskaźników w postaci zagregowanego indeksu są czynione, chociaż jest to bardzo kłopotliwe¹⁷². W literaturze przytaczane są przykłady propozycji wskaźników o zakresie międzynarodowym, krajowym, regionalnym, a także lokalnych i przedsiębiorstw. W obliczu trudu tworzenia wskaźników można je uporządkować według kryteriów:

- zakresu (wskaźniki: ekologiczne, ekonomiczne, społeczno-polityczne, kompleksowe)¹⁷³,
- zastosowanych ram teoretycznych (modele ekonomiczne, model społeczeństwo–gospodarka–środowisko, model presja–stan–reakcja, model powiązania dobrobytu ludzkiego i ekosystemów, model wielu kapitałów)¹⁷⁴,
- zasięgu jednostek przestrzennych (globalne, kontynentalne, regionalne, lokalne).

Przy budowie lokalnych wskaźników lokalny dobór szerokiego zakresu wskaźników jest selektywny, społeczności lokalne podkreślają wagę spraw

badania przeprowadzono w ramach ekspertyzy dla potrzeb ministra środowiska w roku 1997. T. B o r y s, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju – nowe kierunki badań*, „Monografia Komitetu Inżynierii Środowiska PAN” 2002, vol. 12, s. 23–31.

¹⁷² Np.: R. P r e s c o t t - A l l e n, *The Barometer of Sustainability*, IUCN, Gland 1997.

¹⁷³ Szerzej: N. H a n l e y, I. M o f f a t, R. F a i c h n e y, M. W i l s o n, *Measuring sustainability: A time series of alternative indicators for Scotland*, „Ecological Economics” 1999, Vol. 28, No. 1, s. 55–73.

¹⁷⁴ P. H a r d i i n., *op. cit.*, s. 60–66.

społecznych i jakości życia, powstają w drodze porozumienia lokalnego¹⁷⁵. Możliwości wyboru wskaźników rozwoju zrównoważonego są bardzo szerokie, co może być istotnym problemem przy doborze idealnego jego zestawu.

Wśród badaczy rozwoju zrównoważonego wysuwana jest propozycja trójpodziału na wskaźniki: presji wywieranej na środowisko, stanu środowiska, odnoszące się do jakości poszczególnych komponentów, oraz reakcji, opisujące działania nakierowane na zachowanie walorów i zasobów środowiska¹⁷⁶.

Najczęściej wskaźniki w celu interpretacji są prezentowane w określonych układach czy sekwencjach, które ukazują wzajemne zależności. Ze względu na cel i szczegółowość prowadzonych analiz wykorzystuje się zależności między wskaźnikami dotyczące struktur:

- bazowej, służącej monitorowaniu projektów i przedsięwzięć inwestycyjnych, których celem jest poprawa stanu środowiska, bądź projektów, które mogą mieć wpływ na stan tego środowiska i jego komponentów (analiza *input-output-outcome-impact*),

- przyczynowo-skutkowej (presja–stan–reakcja – P-S-R), wykorzystywanej na różnych poziomach zarządzania (lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym) do celów monitorowania procesów wdrażania w życie zrównoważonego rozwoju,

- bazowej, opartej na podziale zagadnień w zakresie środowiskowym, społecznym, ekonomicznym i instytucjonalnym z podziałem na zagadnienia główne i szczegółowe¹⁷⁷.

Pierwsza sekwencja jest w dużym stopniu zgodna z etapami realizacji inwestycji. Wskaźniki nakładów określają składowe projektu niezbędne do uruchomienia inwestycji (środki finansowe i nakłady materiałowe). Wskaźniki produktów obrazują bezpośrednie efekty realizacji danego przedsięwzięcia w postaci efektów rzeczowych. Z kolei świadczenie usług powinno skutkować osiągnięciem rezultatów i odpowiednim oddziaływaniem na środowisko. Struktura przyczynowo-skutkowa opiera się na koncepcji OECD z 1994 r. i obejmuje uporządkowane wskaźniki presji (przyczyny), stanu (skutków) i reakcji (P-S-R)¹⁷⁸. Koncepcja ta jest modyfikowana czynnikami sprawczymi (D – *driving force*) i czynnikami wpływu (I – *impact*) (D-P-S-I-R). Rozbudowany układ przedstawia całościowo i spójnie zależności między poszczególnymi kategoriami wskaźników.

¹⁷⁵ M. Alberti, *Measuring urban sustainability*, „Environmental Impact Assessment Review” 1996, Vol. 16, s. 381–424.

¹⁷⁶ B. Pióntek, *op. cit.*, s. 107.

¹⁷⁷ *Indicators of Environment and Sustainable Development. Theories and Practical Experience*, „Environmental Economics Series”, „Background Paper” 2002, No. 89, (World Bank, Washington), s. 4–11.

¹⁷⁸ T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego...*, s. 82–84.

Podział według zagadnień i problemów głównych i szczegółowych jest natomiast stosunkowo nowym podejściem do wskaźników proponowanych przez OECD. Podział ten może być wykorzystywany przez decydentów.

Koncepcja wskaźników zrównoważonego rozwoju pojawiła się w połowie lat dziewięćdziesiątych. Inspiracją podjęcia prac nad wskaźnikami były ustalenia „Agendy 21”¹⁷⁹. Z punktu widzenia wprowadzenia zrównoważonego rozwoju na wszystkich poziomach, jedno z założeń zawartych w tym dokumencie strategicznym wskazywało na potrzebę stworzenia wskaźników trwałego i zrównoważonego rozwoju. Wskaźniki te mogą być podstawą pozwalającą na podejmowanie decyzji i w rezultacie przyczyniać się do powstania samoregulującego się zrównoważenia zintegrowanych systemów środowiska naturalnego i rozwoju lokalnego.

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju wymagają zupełnie nowych sposobów pomiaru, w rezultacie czego pomiar nie jest standaryzowany. Istotnym problemem są wartości progowe rozwoju określające przejście od zrównoważonego do niezrównoważonego rozwoju. Często proponuje się w tym zakresie rezygnację z progów ze względu na trudności w ich określeniu na rzecz wskazania kierunku zmian, pożądanego z punktu widzenia dążenia do zrównoważonego rozwoju bez wskazywania odległości od pożądanego stanu¹⁸⁰.

Próby wdrażania zestawów wskaźników zrównoważonego rozwoju powinny obejmować wszystkie poziomy zarządzania, w tym poziom lokalny. Na poziomie lokalnym proces obejmuje tworzenie i realizację jego polityki lokalnej integrującej rozwój lokalny w dziedzinie ekologicznej, gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Zarządzanie takie powinno być monitorowane wskaźnikami odnoszącymi się do procesów planowania zrównoważonego rozwoju w gminach oraz systemu zarządzania realizacją jego planu. Podstawowym elementem takiego procesu powinien być wskaźnikowy system monitorowania realizacji planu oparty na module wskaźników zrównoważonego rozwoju. Jednak do tej pory poziom lokalny w Polsce praktycznie nie doczekał się systemów wskaźników monitorowania, porównywalnych z tymi w innych krajach, ani rzetelnych systemów informacji statystycznej. Pomimo że w ostatnich latach w Polsce zauważalny jest istotny postęp dotyczący metodyki wskaźników zrównoważonego rozwoju, to ich aplikacja jest w dalszym ciągu niewystarczająca. Jednak opisywane lokalne wskaźniki zrównoważonego rozwoju są zestawem mierni-

¹⁷⁹ *Agenda 21 on sustainable construction*, CIB Report. Publication 237. Wskaźniki miały służyć sporządzaniu obiektywnych ocen wprowadzania zrównoważonego rozwoju dla celów sprawozdawczych w raportach rządowych i społecznych dla potrzeb ODCE, Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich (EUROSTAT) i agend ONZ.

¹⁸⁰ G. Dobrzański, *Wskaźniki trwałego i zrównoważonego rozwoju w lokalnych układach terytorialnych*, [w:] W. Miłaszewski (red.), *Nowoczesne metody i techniki zarządzania trwałym i zrównoważonym rozwojem gminy*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2001, s. 26–50.

ków, z których jednostki terytorialne mogą wybierać takie, które stanowią źródło najistotniejszej informacji dla danej jednostki samorządowej¹⁸¹. W dalszym ciągu występują braki w organizacji efektywnego systemu zasilania modułów odpowiedniej jakości danych statystycznych w Banku Danych Regionalnych. Niedoskonałości systemu statystyki publicznej polegają na tym, że udostępnia ona dane o gminach w mniejszym zakresie niż w przypadku województw czy powiatów. Problemem zasadniczym jest również nieobejmowanie lub niepełne obejmowanie przez ten system niektórych zjawisk i procesów ważnych z punktu widzenia procesów rozwojowych gminy.

Również istotnym problemem jest praktyczne wykorzystywanie narzędzi analitycznych. Zaawansowane instrumenty statystyki, diagnostyki ekonomicznej, badań operacyjnych, taksonomii i ekonometrii nie są częstym zjawiskiem w praktyce gmin. Oznacza to, iż podmioty badawcze nie dysponują miernikami pozwalającymi na ich zastosowanie. Brak metod standaryzowanych jednocześnie otwiera drogę do poszukiwania nowych rozwiązań odpowiednich do danego podmiotu i poziomu uzyskanej informacji.

Rozwój zrównoważony jest fakultatywną strategią dla gmin. Nie wszystkie gminy realizują jego założenia i cele w sposób świadomy tej koncepcji. Stanowi to istotny problem poznawczy i praktyczny, ponieważ rozwój zrównoważony może być rozumiany i interpretowany na wiele sposobów, a realizacja polityki i jego strategii mogą zawierać zdecydowanie różne treści i zakres. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju jest wynikiem społecznych dążeń, woli i zręczności wymagającej strategicznego myślenia¹⁸². Mimo swej wieloznaczności powinna być długoterminowym punktem widzenia w stosowaniu zasad ochrony środowiska, oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zachowaniem przezorności. Dokonując przeglądu tej idei w warunkach gminnych, należy stwierdzić, iż dla wielu gmin warunki działania ochrony środowiska są ważniejsze niż świadomy wybór określonych narzędzi ich realizacji. Brak jest instytucji odpowiedzialnej za realizację takiej koncepcji rozwoju, jak również niedostatecznie opracowana jest instrumentalizacja polityki zrównoważonego rozwoju na szczeblu gminnym. Należy zwrócić uwagę, że zasada zrównoważonego rozwoju uznana jest przez władze państwowe jako podstawowa zasada polityki państwa, a nie posiada regulacji w żadnych dokumentach planistycznych, jak również nie wskazano metod monitorowania procesu zrównoważonego rozwoju.

Potencjalne korzyści z monitorowania rozwoju zrównoważonego gminy to przede wszystkim kontrola postępu realizacji celów polityk i strategii służących

¹⁸¹ T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego...*, s. 209–246, 253–291, 300–312, 322–334, oraz T. Borys, *Wskaźniki rozwoju...*, s. 55–58.

¹⁸² E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 218.

trwałemu rozwojowi, możliwość porównania stopnia realizacji koncepcji i ułatwienia w procesie planowania strategicznego i operacyjnego trwałego rozwoju. Monitorowanie może sprzyjać uporządkowaniu baz danych dla celów statystycznych i dawać możliwość wykorzystania informacji dla ekspertów, decydentów, polityków i obywateli danej społeczności¹⁸³. Odpowiednia organizacja procesu monitorowania może być bodźcem dla rozwoju lokalnego gminy i może wpływać na świadomość i akceptację koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju.

¹⁸³ Szerzej w: A. Fricker, *Measuring up sustainability*, „Futures” 1998, Vol. 30, No. 4, s. 367–375.

3. ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA

3.1. Istota zadań publicznych realizowanych przez samorządy terytorialne

W celu zapewnienia sprawności realizacji zadań oraz właściwej alokacji zasobów publicznych, państwo stwarza struktury oraz wydziela podmioty mające wspierać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. Z tego powodu nastąpiło wyodrębnienie ze struktury państwa jednostek samorządowych. Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowaną w aktach prawnych najwyższego rzędu. Jest elementem funkcjonujących w nim systemów społecznego oraz politycznego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednostka samorządu terytorialnego (JST) jest organizacyjnie i prawnie wyodrębnionym w strukturze państwa, powstałym z mocy prawa, związkiem lokalnego społeczeństwa, powołanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażonym w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Przynależność do wspólnoty ma charakter powszechny i obowiązkowy, jest niezależna od aktywności czy bierności we wspólnocie oraz trwa przez cały czas zamieszkania na terenie danej jednostki zasadniczego podziału administracyjnego¹. Według *Konstytucji...*² podstawową JST jest gmina. Ustawodawca przyjął, że gmina może istnieć tylko wtedy, gdy spełnione są dwa równoprawne elementy, czyli wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium. Na pojęcie gminy składa się nie tylko wspólnota samorządowa, ale także określony obszar wyodrębniony ze względu na charakterystyczne cechy, m. in.: układ osadniczy i przestrzenny,

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 62.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 164, ust. 1.

więzi społeczne i gospodarcze³. Wyrazem upodmiotowienia gminy jest przyznanie jej osobowości prawnej, którą uzyskuje z chwilą powstania, przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe. Oznacza to, że staje się ona nie tylko podmiotem prawa publicznego, ale również prawa prywatnego⁴. W związku z tym, podobnie jak i inna osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków oraz podejmować czynności o charakterze cywilnoprawnym, zarządzać majątkiem, zaciągać zobowiązania oraz występować na prawach strony przed sądem⁵.

Cechą samorządu terytorialnego jest samodzielność działania. Wynika ona z *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*...: „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁶.

Na podstawie *Konstytucji*...⁷ zagwarantowano samorządowi terytorialnemu uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej w państwie. W tym celu JST przysługuje, w granicach szczegółowo określonych prawem, istotna część zadań publicznych. Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych. Są to zarówno zadania własne, jak i zlecone⁸. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadania własne. Tak więc gmina wykonuje zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza że jest samodzielnym podmiotem administracji publicznej⁹. W uzasadnionych potrzebach państwa jest możliwe, w drodze ustawy, zlecenie jednostkom samorządów terytorialnych wykonanie innych zadań publicznych. W ramach chronionej samodzielności samorządu terytorialnego mieszczą się samodzielności:

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, art. 1, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591 (do 1998 r. zwana „ustawą o samorządzie terytorialnym” – nazwa została zmieniona zgodnie z *Ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa*, DzU 1998, nr 162, poz. 1126, art. 10) szerzej w: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 39.

⁴ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 63.

⁵ E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 26.

⁶ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, DzU 1994, nr 124, poz. 607, z późn. zm.: tj.: DzU 2006, nr 154, poz. 1107, art. 3, sprostowanie do zmiany nazwy, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.

⁷ *Konstytucja*..., art. 16, ust. 2.

⁸ *Ustawa z dnia 8 marca 1990...*, art. 2.

⁹ *Ibidem*, art. 2, ust. 3.

- w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu¹⁰,
- finansowa, oznaczająca wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w aspekcie dochodowym oraz realizowania gospodarki finansowej¹¹,
- podatkowa, zgodnie z którą JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie¹²,
- majątkowa¹³, oznacza że wspólnoty samorządowe mają osobowość prawną; przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe¹⁴,
- publicznoprawna, oznaczająca samodzielne wykonywanie zadań publicznych¹⁵.

Można o samodzielności samorządu terytorialnego mówić także w kontekście prawnym, politycznym, gospodarczym czy też organizacyjnym¹⁶. Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywać można także w aspekcie prawnym, gdzie pod tym pojęciem należy rozumieć „prawa i obowiązki wynikające z obowiązujących norm związane z pozyskiwaniem poszczególnych kategorii środków publicznych”¹⁷. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego rozumiana jest powszechnie jako przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o strukturze i wysokości dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz tworzenia i wykonywania budżetu¹⁸. W praktyce oznacza to: zagwarantowanie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów z ustawowo określonych źródeł, przyznanie władztwa podatkowego ograniczonego prawem, możliwość dokonywania wyborów co do kierunków i wielkości wydatków budżetowych oraz metod i form działania. W szczególności zaś chodzi o dostosowanie dochodów i wydatków do zakresu działań i wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej gospodarki finansowej. Samodzielność finansowa „[...] niezależnie od postaci, w jakiej występuje, musi charakteryzować się swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i ich przeznaczenia na różne rodzaje wydatków”. W ten sposób można wyróżnić samodzielność w zakresie dochodów, wydatków

¹⁰ *Konstytucja...*, art. 169, ust. 4.

¹¹ *Ibidem*, art. 167.

¹² *Ibidem*, art. 168.

¹³ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19.

¹⁴ *Konstytucja...*, art. 165, ust. 1.

¹⁵ *Konstytucja...*, art. 163 i 166, i szerzej o samodzielności w: B. Dołnicki, *op. cit.*, s. 61.

¹⁶ B. Filipiak, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 120 i nast.

¹⁷ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001, s. 70.

¹⁸ J. Gumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 47.

i tzw. mieszaną¹⁹. Tak więc w sferze dochodowej samodzielność organów władzy samorządowej sprowadza się do uprawnień, jakie te organy posiadają w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej na terenie funkcjonowania danej jednostki samorządowej. O samodzielności dochodowej decydują przyjęte rozwiązania prawne odnoszące się do wyposażenia jednostki samorządowej we własne i przypisane bezterminowo źródła dochodów z równoczesnym przyznaniem im pewnego zakresu władztwa w zakresie kształtowania tych dochodów. Samodzielność dochodową przypisuje się także posiadaniu własnego mienia, które może być wykorzystane na zabezpieczenie kredytów i pożyczek oraz możliwości działania samorządu na podstawie samodzielnie uchwalonego budżetu.

W ramach samodzielności finansowej wyodrębnia się samodzielność w zakresie wydatków. Należy ją rozumieć jako swobodę wydatkowania środków znajdujących się w gestii samorządu. Samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego jest zdolnością do decydowania, w granicach prawa, o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizowania oraz kategorii wydatków, która może być przez jednostkę wykorzystywana w ramach tych zadań²⁰. Jest ona pochodną ich uprawnień i obowiązków w odniesieniu do dokonywania określonych zadań. Samodzielność zadaniowa gminy ograniczona jest przez wprowadzenie ustawowych zadań własnych, od wykonania których gmina nie może się uchylić. Jednym z zasadniczych elementów wyznaczających sytuację ustrojową samorządu jest zakres zadań przez nią realizowany. Poszczególne cele i kierunki działań samorządu terytorialnego wynikają z obowiązującego w danym czasie zakresu przepisów prawnych²¹. O znacznej samodzielności w sferze wydatkowania środków można jednak mówić w przypadku realizacji zadań inwestycyjnych, które nie mają charakteru obligatoryjnego i zależą wyłącznie od decyzji samorządu.

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje zadania i zakres działania gminy, przez które należy rozumieć zbiór wszystkich powinności jej przypisanych. Zadania mają charakter publiczny, co pociąga za sobą obowiązek działania w interesie członków wspólnoty, ale jednocześnie uwzględniany jest interes ogólny i regionalny. Samorząd jest organem administracji publicznej, a tym, co go różni od innych, czyli rządowych organów administracji państwowej, jest decentralizacja. Decentralizacja polega na przenoszeniu zadań i uprawnień decyzyjnych z wyższych ogniw systemu władzy i administracji na szczebel

¹⁹ K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych, a własność komunalna*, [w:] T. Wawak (red.), *Własność komunalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991, s. 64.

²⁰ S. Kańduła, *Samodzielność wydatkowa gmin z zakresu oświaty przedszkolnej w latach 1998–2001 (na przykładzie Tczewa)*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 161.

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7.

lokalny²². Decentralizacja władzy i zadań publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego stała się cechą charakterystyczną polskiej transformacji ustrojowej.

Przepisy *Konstytucji*... wskazują na znaczenie jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do państwa i obywatela poprzez ustanowienie na ich rzecz trzech podstawowych domniemań w zakresie wykonywania zadań publicznych, a więc domniemanie:

- wykonywania większości zadań publicznych przez samorząd terytorialny (w art. 163 ustanowiono, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez *Konstytucję*... lub ustawy dla organów innych władz publicznych),

- wykonywania większości zadań samorządowych przez gminę (w art. 164, ust. 1 ustanowiono gminę jako podstawową JST, a w ust. 3, iż ma ona prawo wykonywania wszystkich zadań samorządowych niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego),

- zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych przez JST (w art. 166, ust. 1 można przeczytać, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są zadaniami własnymi każdej JST)²³.

Podział zadań pomiędzy podmioty publiczne jest problemem złożonym²⁴. Wykonywanie zadań pociąga za sobą podział tych zadań pomiędzy państwo a samorządy oraz w ramach samorządu, pomiędzy gminy, powiaty i województwa. Przypisanie zadań publicznych określonym podmiotom zależy od wielu czynników, do których zalicza się czynniki:

- ustrojowe, to one decydują o pozycji samorządu terytorialnego i jego szereblu w danym państwie i decentralizacji władzy publicznej,

- ekonomiczne, w których kładzie się nacisk na efektywność ekonomiczną wykonywanych zadań przez poszczególne podmioty i uwzględnia przy podziale zadań możliwości ich realizacji przez JST,

- polityczne, gdzie o podziale zadań decyduje układ sił politycznych, koncepcje polityki gospodarczej i społecznej oraz wyłączenia przez państwo najbardziej kosztownych i uciążliwych zadań,

- psychosocjologiczne, takie jak tradycja, historyczne podziały i wartości, więzi społeczne, kulturowe, gospodarcze, świadomość obywateli, możliwości kadrowe, techniczne czy technologiczne²⁵.

²² E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 27.

²³ *Konstytucja*... Komentarz do decentralizacji szerzej w: E. Ruśkowski, J. M. Salsachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 95.

²⁴ A. Borodo, *op. cit.*, s. 17 i nast.

²⁵ C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2005*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 263.

Podział zadań, uwzględniający wszystkie czynniki z prawnego punktu widzenia, wynika z ustaw i innych przepisów regulujących poszczególne dziedziny działalności społecznej i gospodarczej. Przekazanie nowego zadania powinno pociągać za sobą zapewnienie koniecznych środków finansowych, a zwłaszcza przyznanie dodatkowego źródła dochodów²⁶. Nakłada obowiązek zapewnienia gminie środków finansowych na realizację nowego zadania własnego przekazanego w drodze ustawy, zwiększenia dochodów własnych bądź subwencji. Przeprowadzenie podziału zadań publicznych pomiędzy JST i terenową administrację rządową sprawia, że każde zadanie publiczne ma w sobie element podwójnego zainteresowania. Z jednej strony jest to państwo, a z drugiej społeczność lokalna. Przy przekazywaniu zadań ta lokalność potrzeb mieszkańców jest wyznacznikiem wielu zadań gminnych²⁷.

Konstytucja oraz samorządowe ustawy ustrojowe dokonały podstawowego podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone²⁸. Podział taki determinuje także podział wydatków na finansowanie tych zadań. W *Konstytucji...*²⁹ ustanowiono, że zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadania własne. Z jej artykułów wynika, że podstawową jednostką samorządową jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³⁰.

Zakres działania gminy wskazuje natomiast na rodzaj powinności przypisanych gminie i ich zasięg. Wielkość i struktura wydatków gmin jest ściśle związana z zakresem zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz realizowaną przez władze lokalne strategią rozwoju³¹. Ustawa samorządowa wyposaża gminę w osobowość prawną, dzięki czemu wykonuje ona zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³². Gmina, aby realizować określone zadania publiczne, dysponuje mieniem komunalnym³³. Mienie

²⁶ Obowiązek ten wynika z przepisów *Konstytucji...*, art. 167, ust. 4 i ustaw ustrojowych z art. 7, ust. 3 *Ustawy z dnia 8 marca 1990...*

²⁷ M. S t r a h l (red.), *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 10.

²⁸ Pojęcie zadania własnego zdefiniowano w art. 71, ust. 1 i 2 małej Konstytucji z 1992 r., w którym zapisano, że „jest to istotna część zadań publicznych, o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej, wykonywana dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców”.

²⁹ *Konstytucja...*, art. 166, ust. 1.

³⁰ *Ibidem*, art. 164, ust. 1, 2, oraz szerzej w: C. K o s i k o w s k i (red.), *op. cit.*, s. 268.

³¹ H. S o c h a c k a - K r y s i a k (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 208.

³² *Ustawa z dnia 8 marca 1990...*, art. 2, szerzej w: M. S a k o w i c z, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 33.

³³ *Ustawa z dnia 8 marca 1990...*, art. 43.

komunalne stanowi istotny składnik w dążeniu do zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty – jest materialną podstawą działania gminy. Ma zabezpieczać prowadzenie gospodarki samorządowej w zakresie zadań własnych gminy. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw³⁴. Gmina, jako osoba prawna będąca właścicielem tego majątku, sama może decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych.

Ustawy samorządowe nie określają pojęcia zadania publicznego. Odwołując się do dorobku judykatury oraz doktryny, przyjmuje się, że zadaniami publicznymi są te zadania, które mieszczą się w zakresie działania jednostek samorządu terytorialnego, a polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Według Trybunału Konstytucyjnego są to wszystkie zadania samorządu terytorialnego mające charakter zadań publicznych³⁵. Różnice między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego wynikają z różnic w źródłach i sposobie finansowania wymienionych grup zadań, nadzoru i kontroli wydatków na ich realizację oraz zasad planowania budżetowego i wykonywania budżetu w zakresie tych dwóch grup zadań.

Zadania własne dotyczą spraw, o których JST decyduje według własnego uznania jako samodzielny podmiot administracyjny, bez ingerencji władz państwowych różnego szczebla i w granicach posiadanych kompetencji³⁶. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań własnych wynika z zachowania kryterium legalności. Z uwagi na jawność sektora publicznego, społeczeństwo może odnieść się do celowości, gospodarności i rzetelności wykonywania tych zadań. W ramach zadań własnych gminy, ze względu na kryterium obowiązku podjęcia realizacji tych zadań, wyróżniamy dwie grupy, są to zadania: fakultatywne i obligatoryjne. Zadania obligatoryjne określają ustawy, a gmina ma obowiązek ich wykonania. Przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia odpowiednich, niezbędnych do ich realizacji środków finansowych.

Zadania własne gmin można sprowadzić do czterech kategorii według spraw, których dotyczą. Są to zadania z zakresu:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- ładu przestrzennego i ekologicznego.

³⁴ *Ibidem*, art. 43.

³⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. (Sygn. akt W 10/93) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1994, nr 113, poz. 550.

³⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 24.

Uwzględniając taką klasyfikację, zadania własne zaspokajające zasadnicze potrzeby wspólnot lokalnych obejmują zadania z zakresu infrastruktury technicznej, do której zalicza się: gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalność w zakresie telekomunikacji oraz lokalny transport zbiorowy.

W zakresie infrastruktury społecznej zadania odnoszą się do ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, oświaty, kultury, w tym bibliotek gminnych i instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk, hal targowych, cmentarzy komunalnych. Są to dziedziny, które wchodziły w skład grupy usług społecznych³⁷. Infrastrukturę (oprócz budynków i wyposażenia) tworzą pracownicy tych placówek. Różnorodność usług zaliczanych do usług społecznych sprawia, że dużym zróżnicowaniem charakteryzuje się baza służąca zaspokajaniu potrzeb z tego zakresu.

Zadania gminne w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa publicznego obejmują: porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego, utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Z kolei realizacja zadań ładu przestrzennego i ekologicznego sprowadza się do szczegółowych zadań na rzecz: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, zieleni komunalnej i zadrzewień³⁸.

Powyżej przedstawiony katalog zadań nie jest katalogiem zamkniętym. Ma także wspierać i upowszechniać tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i umożliwiać wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej oraz ułatwiać promowanie gminy, której z kolei zadaniem jest współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁹ i współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Mogą pojawić się również zadania wynikające ze szczegółowych ustaw, które także zostaną zaliczone do zadań własnych gminy. W związku

³⁷ E. Denek, *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych*, [w:] E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2003, nr 38, (Akademia Ekonomiczna w Poznaniu), s. 8.

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7.

³⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm., art. 3, ust. 3.

ze zmianami w ustawie o finansach publicznych⁴⁰, dotyczących likwidacji funduszy celowych gminnych i powiatowych, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, działania wymieniane w funduszach stały się od 1 stycznia 2010 r. zadaniami gmin i powiatów⁴¹.

Granice realizacji zadań własnych regulują przepisy prawa, ale wpływ mają na nie również posiadane zasoby finansowe, rzeczowe i ludzkie⁴². To zasoby finansowe, a w szczególności dochody własne, decydują o możliwościach rozwojowych jednostek i determinują wydatki. Aby realizować zadania własne, gminy muszą posiadać swoje dochody. Brak lub niski poziom dochodów własnych należy więc uznać za ograniczenie samodzielności i barierę rozwoju samorządu terytorialnego⁴³.

Konstytucja..., w art. 166, ust. 2, dopuszcza zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań uzasadnionych potrzebami państwa. Zadania zlecone nie są zadaniami samorządu terytorialnego, lecz zadaniami z zakresu administracji rządowej. Jednostka samorządu terytorialnego, realizując zadanie zlecone, działa jako przedstawiciel administracji rządowej. W *Konstytucji...* też zostały określone zadania zlecone. Są to zadania publiczne państwa, które zostały zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Oznacza to, iż ustawy mogą nakładać na JST obowiązek wykonywania zadań z zakresu działania podsektora rządowego oraz innych zadań⁴⁴. Zakres zadań zleconych dla gmin ma charakter obligatoryjny⁴⁵. Każde obarczenie JST dodatkowym zadaniem zleconym jest zagrożeniem sprawnej realizacji zadań własnych.

Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego można podzielić na zadania zlecone ustawami oraz zadania powierzone – realizowane na mocy porozumień. Zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych zadań publicznych, nieobjętych zakresem ich zadań własnych, nie może następować ani z woli administracji rządowej, ani z woli innych podmiotów władzy publicznej. Wyjątkiem jest tutaj dobrowolne przekazanie zadań na zasadzie porozumień⁴⁶.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

⁴¹ Katalog obejmuje art. 406 i 407 *Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska*, DzU 2008, nr 25, poz. 150, z późn. zm. zamieszczonymi w treści *Ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2009, nr 215, poz. 1664, z późn. zm., art. 400a.

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 5, i szerzej w: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *op. cit.*, s. 24.

⁴³ M. Sakowicz, *op. cit.*, s. 33.

⁴⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁵ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne...*, s. 17.

⁴⁶ M. Sakowicz, *op. cit.*, s. 33.

Zadania zlecone powinny być finansowane ze środków specjalnie przyznanych gminie na ich realizację, która wykonuje je w imieniu zleceniodawcy, a tym samym niesamodzielnie. Gmina nie może odmówić realizacji tych zadań z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym do realizacji poziomie, albo z powodu nieterminowego przekazania środków, co oznacza konieczność ich dofinansowania ze środków własnych.

Swoje zadania samorząd terytorialny może wykonywać samodzielnie, ale także może je powierzać do wykonania na określonych zasadach innym podmiotom. Obowiązują rozwiązania prawne, które umożliwiają tworzenie i likwidowanie określonych form współpracy w zależności od potrzeb współdziałających jednostek samorządowych. Tak więc ustawodawca przyznaje wszystkim jednostkom prawo decydowania o wykonywaniu zadań w drodze współdziałania, o jego zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym, także o formach, w jakich możliwe jest ich realizowanie, i strukturach organizacyjnych współdziałania⁴⁷. Najbardziej ogólne deklaracje prawne współdziałania samorządu terytorialnego sformułowane zostały w ustawach ustrojowych o samorządzie gminnym⁴⁸, powiatowym⁴⁹ i województwa⁵⁰. Ogólna zasada współdziałania jednostek samorządu terytorialnego wynika z art. 10, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między JST wszystkich kategorii. Podjęcie decyzji o realizacji zadań publicznych w drodze współdziałania pozostawiono uznaniu jednostek, po uwzględnieniu możliwości ułatwienia wykonania zadania, sprawniejszego czy efektywniejszego jego wykonania oraz zmniejszenia nakładów niezbędnych do realizacji zadania. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne⁵¹.

Ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym przewidują możliwość tworzenia przez te JST związków, porozumień i stowarzyszeń. Takie uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego wynika wprost z *Konstytucji...*,

⁴⁷ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienia jako podstawa wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1, s. 39–44.

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

⁴⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1592.

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998, nr 91, poz. 576, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa*, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.

⁵¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 64.

zgodnie z którą (art. 171, ust. 1): „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się”, z zastrzeżeniem jednocześnie (ust. 3) zasad „na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 [a które] określa ustawa”.

Związki, porozumienia i stowarzyszenia są różnymi rodzajami zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Poszczególne typy zrzeszeń JST tworzone są dla różnych celów, w związku z czym zasady tworzenia i funkcjonowania wymienionych rodzajów zrzeszeń regulowane są przez ustawodawstwo w sposób zróżnicowany. Najmocniej regulowanym prawnie typem zrzeszeń JST są związki gmin i powiatów. Zasady tworzenia i działania takich związków określone są odpowiednio w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym.

Związki gmin i związki powiatów tworzone są zawsze w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, należących z mocy prawa do kompetencji władz gminnych lub powiatowych. Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym przewidują możliwość tworzenia tylko takich związków JST, w skład których wchodzi JST tego samego szczebla. Możliwe jest więc tworzenie związków gmin i związków powiatów, ale nie związków, w skład których wchodzi zarówno gminy, jak i powiaty. Wyjątkiem od tej reguły jest zezwolenie miastom na prawach powiatów na tworzenie związków i zawieranie porozumień komunalnych z gminami. Uprawnienie to jest zawarte w art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym, a wynika z niego, że władze miast na prawach powiatów sprawują zarówno te funkcje, które ustawa powierza władzom powiatowym, jak i te, które powierzone zostały władzom gminnym (miejskim).

Poszczególne jednostki tworzą związki i przystępują do nich na zasadzie dobrowolności. Obowiązek przystąpienia jednostki do związku i udziału w nim musi wynikać wprost z ustawy. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych jednostek samorządu. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez każdą z rad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Związki takie posiadają osobność prawną. Prawa i obowiązki związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu. Rejestr wszystkich związków prowadzi właściwy minister do spraw administracji publicznej. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu z dniem ogłoszenia statutu. Organem ustawodawczym i kontrolnym związku JST jest zgromadzenie, którego uchwały podejmowane są bezwzględną liczbą głosów statutowej liczby jego członków. Sposób wyłaniania zgromadzenia związku gmin i zgromadzenia związku powiatów jest różny: w pierwszym przypadku tworzą je wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast) uczestniczących w związku, w drugim – w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku, przy czym zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu.

Statut zgromadzenia związku gmin może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli gminy w związku wyznacza w takim przypadku zainteresowana rada gminy. Do gospodarki finansowej związku JST stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin lub gospodarce finansowej powiatów.

Inną niż związki formą współpracy JST są porozumienia. Istotą porozumienia JST jest powierzenie jednej z nich wykonywania określonych zadań publicznych (np. zapewnienia środków transportu) wobec pozostałych JST uczestniczących w porozumieniu. Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza porozumienia zawierane przez gminę z innymi gminami lub gminą oraz z powiatem lub województwem⁵² w sprawie powierzenia określonych przez nią zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte takim porozumieniem przyjmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami. Pozostałe gminy mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Powiat i województwo mogą na podstawie porozumień powierzyć jej wykonanie zadań z zakresu swojej właściwości. Gmina w sytuacji zawarcia takiego porozumienia, przyjmuje jedynie wykonywanie zadań, ale w dalszym ciągu pozostają one zadaniami powiatu lub województwa. Otrzymuje ona środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania takich zadań, na zasadach i w terminach określonych w zawartym porozumieniu. Finansowanie porozumień następuje ze środków budżetowych przekazywanych w formie dotacji celowej lub środków przekazanych na rzecz budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Finansowanie w formie dotacji zadań objętych porozumieniem wiąże się z określoną procedurą kontroli i nadzoru. Z uwagi na często skomplikowane procedury związane z ustaleniem rzeczywistych kosztów wykonywania zadań występuje problem ich adekwatności ze środkami finansowymi.

Najslabiej regulowaną prawnie formą zrzeszeń JST są stowarzyszenia. W skład stowarzyszeń mogą wchodzić jednocześnie gminy, powiaty i województwa, nie jest jednak przewidziana możliwość tworzenia stowarzyszeń przez tylko te ostatnie. Stowarzyszenia JST tworzone są i działają na zasadach określonych w „Prawie o stowarzyszeniach”⁵³, z tym że, aby założyć stowarzyszenie JST wystarczy trzech założycieli (a nie piętnastu, jak w przypadku pozostałych stowarzyszeń). Podobnie jak wszystkie inne stowarzyszenia, każde stowarzyszenie JST musi mieć uchwalony statut, walne zgromadzenie członków (lub w tym przypadku raczej przedstawicieli), będące najwyższą jego władzą, oraz zarząd. Stowarzyszenia JST mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w jakim dopuszczone jest prowadzenie działalności gospodarczej

⁵² *Ibidem*, art. 74, ust. 1, art. 8, ust. 2.

⁵³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, DzU 1989, nr 20, poz. 104, z późn. zm.

przez same JST, z tym że cały dochód z takiej działalności musi służyć realizacji statutowych celów stowarzyszenia i nie może być dzielony między jego członków. Nadzór nad stowarzyszeniami JST sprawują wojewodowie, właściwi ze względu na siedziby tych stowarzyszeń.

Osobnym rodzajem zrzeszeń JST są ich związki tworzone wraz z JST w innych krajach. Zasady, na jakich JST w Polsce mogą przystępować do takich związków określone są w ustawie o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵⁴. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach wspomnianych powyżej zrzeszeń, którymi w praktyce są tzw. euroregiony, ma charakter znacznie bardziej ograniczony od współpracy jednostek samorządu terytorialnego wewnątrz kraju. Przede wszystkim JST, uczestniczące w takich zrzeszeniach, nie mogą przekazywać na ich rzecz lub na rzecz któregoś z ich członków wykonywania swych zadań publicznych ani nieruchomości albo praw majątkowych na dobrach niematerialnych, przysługujących tym jednostkom. Przystąpienie JST do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym wymaga zgody ministra spraw zagranicznych, który może też wycofać swą zgodę na udział JST w zrzeszeniu, jeśli jej polityka byłaby niezgodna z celami polityki zagranicznej państwa.

Przystąpienie JST do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym wymaga uchwały podjętej przez jego organ ustawodawczy bezwzględną większością głosów ustawowej liczby jego członków. W przypadku województwa konieczna jest też zgodność z „priorytetami współpracy zagranicznej województwa” uchwalonymi przez sejmik województwa bezwzględną większością głosów ustawowej liczby członków sejmiku za zgodą ministra spraw zagranicznych (art. 2, ust. 2 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w związku z art. 77, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Zgodnie z art. 171, ust. 2 *Konstytucji*...: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”.

Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie⁵⁵. Do zasady tej nawiązuje ustawa o gospodarce komunalnej⁵⁶,

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, DzU 2000, nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 9, ust. 1, 2.

⁵⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.

określająca zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁵⁷. Zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy są takie zadania własne gminy, które zostały zdefiniowane w dwóch ustawach. W art. 9, ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: „zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7, ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”⁵⁸. Do tych samych kwestii i w taki sam sposób odnosi się ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵⁹, do której w art. 9, ust. 3 i w art. 9, ust. 2 odsyła ustawa o samorządzie gminnym. Na temat zadań o charakterze użyteczności publicznej czytamy w art. 1, ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej: „obejmuje [ona] w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Ustawa ta (zgodnie z jej art. 1, ust. 1) określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. (Przepisy ustawy dotyczą także jednostek organizacyjnych JST).

Możliwość uznania jakichś zadań wykonywanych przez gminę lub inną JST (lub ich jednostkę organizacyjną) za zadania o charakterze użyteczności publicznej zależy więc po pierwsze od tego, czy są to zadania własne JST, a w przypadku gminy, czy są to zadania gminy wymienione w art. 7, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. A po drugie – czy są to także takie zadania, „[...] których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Aby zatem zadanie zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, musi ono spełnić określone warunki:

- wchodzić w skład zadań własnych JST,
- zaspokajać zbiorowe potrzeby ludności,
- świadczyć usługi dla ludności,
- potrzeby ludności muszą być zaspokajane w sposób nieprzerwany, a przynajmniej (wyłączwszy różne przypadki losowe i zdarzenia niezależne od stron umowy) taki musi być cel ich świadczenia,
- usługi te muszą być powszechnie dostępne.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 1.

⁵⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 9, ust. 4.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996...

Zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami, zadania o charakterze użyteczności publicznej wykonywane są w ramach działalności gospodarczej, gdyż polegają na świadczeniu określonych usług. Przy ocenie powszechnej dostępności usług należy brać pod uwagę, że dostępność taka jest realnie zapewniona wtedy, gdy podmiot świadczący usługi oferuje ich wykonywanie na zasadach podanych do powszechnej wiadomości, a także oferuje je każdemu zainteresowanemu korzystaniem z nich. W tym celu podmiot świadczący usługi powinien nie tylko udostępniać wszystkim zainteresowanym zasady świadczenia usług, ale też dysponować wzorcem umowy lub wzorcami umów, które zawrzeć może każdy zainteresowany świadczeniem usługi. Oceniając zaś cel, jakim jest nieprzerwane świadczenie usług, powinno uwzględniać się zarówno zamiar podmiotu świadczącego usługi, postanowienia wynikające z umowy, jak i specyfikę samych usług (np. dostarczanie wody, które wymaga nieprzerwanego świadczenia). Można też zauważyć, że z punktu widzenia celu, jakim jest nieprzerwane zaspokajanie potrzeb, powszechną zasadą przy zawieraniu umów na świadczenie omawianych usług powinno być zawieranie umów na czas nieokreślony. Poza tym z omawianych definicji wynika, że zadania o charakterze użyteczności publicznej nie są tożsame z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ służą wykonaniu tych ostatnich. Te zadania własne należałyby do szerszego zbioru nazywanego zadaniami publicznymi, obejmującego nie tylko zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, ale także zadania państwa i zadania niektórych innych podmiotów (w tym różnych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych), o ile zadania takie zostały tym podmiotom powierzone do wykonania na mocy ustaw. Mimo braku ustawowej definicji zadań publicznych, o zadaniach takich jest mowa w wielu ustawach, w tym w ustawach określających kompetencje i zakres działania różnych władz publicznych. Analiza przepisów skłania do wniosku, że zadaniami publicznymi są przede wszystkim różne zadania, których obowiązek wykonywania został nałożony ustawami na władze publiczne lub ewentualnie inne podmioty publiczne. Przyjmuje się też na ogół, że zadania takie mają zaspokajać potrzeby ludności o charakterze powszechnym.

Wśród zadań publicznych można wyróżnić mniejsze zbiory – usługi publiczne oraz zadania o charakterze użyteczności publicznej. Przy czym termin „usługi publiczne” także nie został nigdzie zdefiniowany. Gdyby jednak przyjąć tradycyjne rozumienie usług publicznych jako tych, które są w całości lub części finansowane ze środków publicznych i należą się obywatelowi niezależnie od tego, czy z nich korzysta, to trzeba byłoby stwierdzić, że termin ten nie pokrywa się z terminem „usługi o charakterze użyteczności publicznej”. Te ostatnie świadczone są bowiem w formie odpłatnej (więc mogą nie być finansowane ze środków publicznych) i w dodatku na podstawie umowy między usługodawcą a klientem. Poza tym usługi o charakterze użyteczności publicznej, do których należą np. usługi w zakresie dostarczania wody, energii, odprowadzania ścieków

czy też transportu zbiorowego itp., świadczone są w ramach działalności gospodarczej, podczas gdy usługi publiczne, takie jak np. usługi z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej itp., choć mogą niekiedy stanowić przedmiot działalności gospodarczej, najczęściej nie są świadczone w ramach takiej działalności.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności tzw. strefę użyteczności publicznej, do której zalicza się tradycyjnie wszelkie zadania, które podejmowane są w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Działalność taka wynika w dużej mierze z zadań własnych i jest realizowana przez wszystkie szczeble JST. Nie ogranicza się ona wyłącznie do sfery użyteczności publicznej, gdyż ustawa o gospodarce komunalnej umożliwia gminom prowadzenie działalności o charakterze zarobkowym, a więc wykracza poza sferę użyteczności publicznej⁶⁰. Ustawa o gospodarce komunalnej daje gminom do dyspozycji formę samorządowego zakładu⁶¹, spółkę prawa handlowego lub też powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Zmiany legislacyjne pozostawiają samorządom możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej w formie jednostki budżetowej. Oprócz jednostek i zakładów budżetowych usługi komunalne mogą być realizowane przez spółki prawa handlowego (akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością). Gminy mogą takie podmioty tworzyć lub do nich przystępować. Poza sferą użyteczności publicznej możliwe jest tworzenie i przystępowanie do spółek osobowych i kapitałowych. Zmiany legislacyjne ułatwiają prowadzenie gospodarki komunalnej, wykorzystując podmioty zewnętrzne, w tym także partnera prywatnego.

Zadania powierzone do wykonania gminom kontrolowane i nadzorowane są zgodnie z charakterem zadania, które przyjęto do realizacji, czyli w sposób typowy dla zadań własnych lub zadań zleconych. Kontrola jest również wykonywana zgodnie ze wskazaniami zawartymi w umowie podpisanej między podmiotami.

W ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się zadania o wymiarze lokalnym oraz zadania regionalne. Zadania lokalne to takie, których bezpośrednim adresatem jest mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej i wykonywane są na dwóch poziomach: gminnym i powiatowym⁶². Zadania regionalne realizowane są przez samorząd województwa.

⁶⁰ Innym aktami prawnymi, które w dużym zakresie zmieniają sposób i formę świadczenia usług komunalnych są: *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, DzU 2009, nr 19, poz. 100, i *Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, DzU 2009, nr 19, poz. 101, nr 157, poz. 1241.

⁶¹ Zgodnie z *Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009...*

⁶² B. Dołnicki, *op. cit.*, s. 271.

Zadania samorządu powiatowego określono w art. 2, ust. 1 oraz art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym⁶³, zgodnie z którymi wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania powiatów dzieli się tradycyjnie na te, które dotyczą obszaru objętego administracją powiatu i służą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb jego mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową. Odnoszą się do ponadgminnej sieci dróg, międzygminnej publicznej komunikacji pasażerskiej, poprawy struktury gospodarki komunalnej i infrastruktury społecznej powiatu. Działaniami uzupełniającymi są te, które ze względu na brak efektywności działania nie mogą być poprawnie realizowane przez gminy, a podmiotem właściwym może być powiat, natomiast wyrównawczymi takie, które wyrównują obciążenia finansowe gmin na obszarze powiatu⁶⁴.

Zgodnie z art. 2, ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁶⁵ zakresem jego działania jest wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Tak więc samorząd województwa (art. 14, ust. 1) wykonuje określone przepisami zadania o charakterze wojewódzkim. Ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa zawierają gwarancje nienaruszalności zakresu działania gmin⁶⁶.

W Polsce podział zadań pomiędzy państwo i samorząd terytorialny nie jest ani jednoznaczny, ani stabilny i zależy wyłącznie od decyzji władz publicznych, które mogą zmieniać (nawet w trakcie roku budżetowego) zarówno zakres zadań, jak i poziom środków służących ich realizacji. Jednakże rozdzielenie zadań następuje w drodze ustawowej, a przekazaniu zadań i kompetencji powinno towarzyszyć przekazanie środków na poziomie zapewniającym jednostkom terytorialnym zdolność samodzielnego wykonywania zadań publicznych, jednak w praktyce zasada ta nie jest do końca respektowana⁶⁷. Można się spodziewać ciągłej ewolucji zakresu zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wraz z rozwojem demokratyzacji życia społecznego, stopniem decentralizacji, zakresem obowiązujących doktryn politycznych, stopniem zamożności społeczeństwa i przyjmowanych reguł wspólnego działania także w obszarze szeroko rozumianej ochrony środowiska.

⁶³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...

⁶⁴ K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998, s. 21 i nast.

⁶⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...

⁶⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym... i Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa...; szerzej komentarz w: K. Byjoch, J. Sulimierski, P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 26.

⁶⁷ J. Glumińska-Pawlic, *Finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9.

3.2. Zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonywane przez powiatowe i wojewódzkie jednostki samorządowe

Zgodnie z *Konstytucją*...⁶⁸ ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. To władza publiczna ma zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne obecnym i przyszłym pokoleniom⁶⁹. Zapisano w niej⁷⁰, że Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Z kolei „ustawa kompetencyjna”⁷¹ postuluje zapewnienie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego oraz utrzymanie równowagi przyrodniczej w środowisku. Administracja rządowa i samorządowa i inne podmioty funkcjonujące w państwie mają obowiązek chronić środowisko przed negatywnymi skutkami własnych oddziaływań.

Szczególną rolę w tej materii przypisano samorządowi terytorialnemu, co jest związane z przemianami ustrojowymi państwa, które dokonały się w ciągu ostatnich kilkunastu lat, decentralizacją władzy publicznej i z reformą systemu finansów publicznych. *Konstytucja*... podniosła zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego do rangi jednej z naczelných zasad ustrojowych⁷².

Samorząd terytorialny w coraz większym zakresie odpowiada za funkcjonowanie szeroko rozumianych zadań społeczno-ekonomicznych, w tym ochrony środowiska. Staje się tym samym istotnym podmiotem decyzyjnym w realizacji tych zadań. Realizuje wiele zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Są to grupy zadań bezpośrednio wykonaw-

⁶⁸ *Konstytucja*..., art. 74.

⁶⁹ *Ibidem* i szerzej komentarz w: Z. B u k o w s k i, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005, s. 34 i nast.

⁷⁰ *Konstytucja*..., art. 5.

⁷¹ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62, poz. 627, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 100, poz. 1085; DzU 2002, nr 143, poz. 1196, nr 233, poz. 1957; DzU 2003, nr 46, poz. 392, nr 175, poz. 1693, nr 190, poz. 1865; DzU 2004, nr 49, poz. 464, nr 91, poz. 875; DzU 2005, nr 62, poz. 552, nr 113, poz. 954; DzU 2006, nr 50, poz. 360, nr 129, poz. 902; DzU 2007, nr 21, poz. 124, nr 88, poz. 587; DzU 2008, nr 11, poz. 708; DzU 2009, nr 215, poz. 1664; DzU 2010, nr 40, poz. 227, nr 152, poz. 1019, nr 229, poz. 1498, nr 249, poz. 1657; DzU 2011, nr 99, poz. 569, nr 129, poz. 734, nr 224, poz. 1341; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska*, DzU 2008, nr 25, poz. 150; oraz *Ustawa z dnia 20 listopada 2009...*

⁷² *Konstytucja*..., art. 15, ust. 1.

czych i mających wpływ na stan środowiska i jego ochronę przed szkodliwym wpływem.

Z kolei zadania zobowiązująco-reglamentacyjne, odnoszące się do kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów korzystających lub oddziałujących na środowisko, w tym ustalenia treści i zakresu obowiązków ochronnych podmiotów, ustalania granic dozwolonego korzystania ze środowiska itp., przypisane są powiatom i województwom. Również zadania o charakterze szczegółowym, takie jak np. specyficzne korzystanie z wód czy wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, są w gestii powiatu.

Powiat w odniesieniu do ochrony środowiska wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m. in. w zakresie: ochrony środowiska i przyrody, leśnictwa, rybołówstwa śródlądowego zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, a także w szerszym ujęciu związanym z utrzymaniem powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁷³.

Samorząd powiatowy może podjąć działania koordynacyjne związane z realizacją zadań ponadgminnych z zakresu zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, ciepłownictwa i gospodarki odpadami. Zadania powiatu zostały enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę w ustawie o samorządzie powiatowym⁷⁴ i nie mogą naruszać zakresu działania gminy.

Powiat jako jednostka samorządowa organizuje wspólne działania gmin w sprawach przekraczających możliwości ekonomiczne i organizacyjne pojedynczych gmin. Predysponuje tę jednostkę administracyjną w szczególności do racjonalnego rozwiązywania problemów lokalizacyjnych składowisk odpadów komunalnych. Działania powiatów mają także charakter inspirujący, koordynacyjny, a często też mediacyjny. Jednostki te mogą przyjmować zadania na podstawie porozumień komunalnych jako zadania publiczne o zasięgu ponadgminnym, zgodnie z tym, że inwestowanie w racjonalne zagospodarowanie odpadów komunalnych w skali powiatu będzie bardziej efektywne ekonomicznie, organizacyjnie i technicznie niż w przypadku pojedynczej gminy. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m. in. gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, leśnictwa oraz zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska⁷⁵. W szczególności

⁷³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., art. 4, ust. 1.

⁷⁴ *Ibidem*, art. 4.

⁷⁵ Realizuje wiele zadań na podstawie powierzonych ustaw takich jak: *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...*, *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, DzU 2001, nr 62, poz. 628, z późn. zm., i *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, DzU 2001, nr 115, poz. 1229, z późn. zm., *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 2001, nr 110, poz. 1190, z późn. zm., *Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach*, DzU 1991, nr 101, poz. 444, z późn. zm., *Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, DzU 2004, nr 281, poz. 2784.

zakres zadań wpisany jest w nadzór i określenie dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń dla podmiotów gospodarczych, które korzystają ze środowiska, oraz opiniowanie warunków zagospodarowania dokumentacji dla nowych inwestycji, które mogą lub oddziałują na środowisko. To na samorządzie powiatowym spoczywa obowiązek wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia punktu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji i wydawanie zezwoleń na uczestnictwo we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami emisji gazów do powietrza wraz z określeniem warunków charakteru, liczby, rodzaju i wymagań w zakresie poszczególnych emisji. Realizuje czynności w zakresie wydawania decyzji: zintegrowanych dla instalacji i przedsięwzięć mogących powodować znaczne zanieczyszczenia poszczególnych elementów przyrodniczych lub środowiska jako całości, w zakresie dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla prowadzących działalność gospodarczą, na gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi, o środowiskowych uwarunkowaniach, oraz zatwierdzania programu gospodarki odpadami i przyjmowania informacji o gospodarce odpadami przemysłowymi i komunalnymi.

W zakresie zadań jest także wymieniane przeciwdziałanie naruszeniom przepisów ochrony środowiska wynikających z przepisów ochrony środowiska, dla których starosta sprawuje nadzór, oraz ustalanie sposobu i zakresu działań w celu usunięcia przyczyny szkodliwego oddziaływania na środowisko i przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Powiat prowadzi publicznie dostępny wykazów danych o środowisku i sporządza raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko.

W dziedzinie leśnictwa i konserwacji przyrody samorząd powiatu sprawuje nadzór nad gospodarką w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wydaje stosowne decyzje w przypadku niewykonania przez właściciela lasu zabiegów profilaktycznych i ochronnych. W jego gestii jest przyznawanie środków na dofinansowanie kosztów zalesiania gruntów na wniosek właściciela i wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna. W zakresie zadań jest także prowadzenie rejestru pomników przyrody oraz zespołów przyrodniczo-krajoznawczych, uznawanie lasu za ochronny lub pozbawianie go tego charakteru, zatwierdzanie uproszczonych planów urządzania lasów. Samorząd powiatowy sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystywania zasobów przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne. Ponadto przyznaje uprawnienia społecznym opiekunom przyrody, wydaje decyzje o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny, wyraża zgodę na zmiany lasu na użytek rolny w stosunku do lasów niebędących własnością Skarbu Państwa.

W zakresie gospodarki wodnej to samorząd powiatowy przyznaje odszkodowania za grunty zajęte trwale przez wody stanowiące własność państwa na

wniosek właściciela gruntów oraz wydaje decyzje w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem na koszt państwa oraz utrzymywaniem i eksploatacją urządzeń wodnych. Powiat odpowiedzialny jest za wydawanie pozwoleń: na eksploatację urządzeń wodnych, służących do ujmowania wody podziemnej oraz urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniami; wodnoprawnych, na szczególne korzystanie z wód, na urządzenia wodno-kanalizacyjne i odprowadzanie wód opadowych; wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń, które nie służą do szczególnego korzystania z wód.

W gospodarce wodnej może zakazywać lub ograniczać korzystanie z wód, z wyjątkiem korzystania niezbędnego dla potrzeb ludności, oraz decydować o wykonywaniu przez państwowe jednostki organizacyjne koniecznych robót i urządzeń w celu polepszenia stosunków wodnych na gruncie. Powiat sprawuje nadzór nad gminnymi spółkami wodnymi. W zakresie gospodarki rybackiej przypisane jest mu także wydawanie: kart wędkarskich lub kart łowiectwa podwodnego, zezwoleń na przegradzanie sieciowymi, rybackimi urządzeniami połowowymi wody płynącej itp.

Zgodnie z ustawą z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”⁷⁶ z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowe oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej uległy likwidacji⁷⁷. Był to efekt reformy finansów publicznych zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸. Tak więc według art. 403 ustawy „Prawo ochrony środowiska”, w brzmieniu nadanym przez nową ustawę o finansach publicznych, do zadań powiatów i gmin od 1 stycznia 2010 r. należą działania określone w ustawie⁷⁹. Odpowiada to celom wymienianym w dawnej ustawie „Prawo ochrony środowiska” (art. 406, 407)⁸⁰.

Zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną wykonuje także samorząd województwa⁸¹, będący regionalną wspólnotą samorządową. W strategii rozwoju województwa jego samorząd uwzględnia zachowanie wartości środowiska przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego⁸². Na politykę rozwoju składają się także: utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie

⁷⁶ Ustawa z dnia 20 listopada 2009... i zm.: DzU 2010, nr 152, poz. 1019.

⁷⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska...*, art. 16, *Obwieszczenia [...] z dnia 23 stycznia 2008... i Ustawa z dnia 20 listopada 2009...*

⁷⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych...*

⁷⁹ *Ibidem*, art. 400a, ust. 1, pkt 2, 5, 8, 9, 15–16, 18, 21–25, 29, 31–32, 38–42.

⁸⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska...*, art. 16, *Obwieszczenia [...] z dnia 23 stycznia 2008... i Ustawa z dnia 20 listopada 2009...*

⁸¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa...*, art. 14, ust. 1.

⁸² *Ibidem*, art. 11, ust. 1, pkt 4.

środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Samorząd województwa jako podmiot polityki regionalnej, koncentruje się na bezpośredniej działalności sektora regionalnych usług publicznych, a z drugiej strony wpływa na procesy rozwoju społeczno-ekonomicznego w danym województwie. W tym obszarze znajdują się działania na rzecz osiągania celów także ekologicznych w wymiarze regionalnym. Samorząd wojewódzki prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m. in.: utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu racjonalnego korzystania z zasobów przyrody oraz kształtowania środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁸³.

Działalność samorządu województwa cechują partnerstwo i współpraca w układach poziomych, poprzez stowarzyszenia i mobilizację na szczeblu regionu rozmaitych czynników, a także partnerów publicznych i partnerów prywatnych, natomiast w układzie pionowym poprzez włączanie partnerów prywatnych i publicznych do zintegrowanych działań na rzecz danego regionu⁸⁴. Oddziaływania na rzecz ochrony środowiska również pozostają w tym obszarze aktualne.

Z dniem 1 stycznia 2008 r., w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁸⁵, nastąpił nowy podział kompetencji pomiędzy główne organy ochrony środowiska w województwie – wojewodę oraz marszałka województwa. Ustawa ta odebrała wojewodzie większość przypisanych mu dotychczas zadań i uprawnień z zakresu ochrony środowiska, przekazując je marszałkowi województwa.

Generalnie należy stwierdzić, iż większość zadań związanych z ochroną środowiska, a wynikających z przepisów ustawy „Prawo ochrony środowiska”, ustawy o odpadach i „Prawa wodnego”, znalazło się z dniem 1 stycznia 2008 r. w kompetencji marszałka województwa i innych organów wojewódzkiej administracji samorządowej (sejmiku i zarządu). Do zadań wojewody należy prowadzenie spraw m. in. w zakresie ochrony i zarządzania środowiskiem: zgłaszanie wniosków w zakresie środowiska przed przystąpieniem do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, opiniowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

⁸³ *Ibidem*, art. 11, ust. 2, pkt 2, 3, 5.

⁸⁴ L. Patrzałek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 21–22.

⁸⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, DzU 2005, nr 175, poz. 1458, z późn. zm.

oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony środowiska, polityk, strategii i programów. Samorząd województwa prowadzi sprawy związane ze skargami, zażaleniami, wniesionymi w trakcie procesu inwestycyjnego dotyczącego przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których raport jest obligatoryjny, oraz prowadzi postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, dla których wojewoda wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Do jego zadań należy tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania dla instalacji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzanie raportu jest obligatoryjne: określenie granic obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia i korzystania z terenu, a także stwierdzenie o wygaśnięciu decyzji w sprawie stref ochronnych, oraz uzgadnianie, w przypadku zamkniętego użycia organizmów genetycznie modyfikowanych zaliczonych do III i IV kategorii, planów postępowania na wypadek awarii powodującej niekontrolowane ich rozprzestrzenianie się. Jednym z jego zadań jest także prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

W zakresie realizacji określonych inwestycji samorząd województwa zobligowany jest do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięć, dla których sporządzanie raportu jest obligatoryjne, tj.: dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej i gazu, sztucznych zbiorników wodnych, wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko na terenach zamkniętych. Opiniuje wnioski o dofinansowanie w zakresie celowości realizacji przedsięwzięć podjętych przez właściwego wojewodę. Nakłada w drodze decyzji na podmiot korzystający ze środowiska obowiązki przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, jeżeli podmiot ten takich działań nie podejmuje. Przyjmuje zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku i uzgadnia, w drodze decyzji, z podmiotem korzystającym ze środowiska, warunki przeprowadzenia działań naprawczych. Wśród licznych czynności wymienia się także prowadzenie rejestru wojewódzkiego jednostek organizacyjnych wdrażających system ekozarządzania i audytu (EMAS – Eco-Management and Audit Scheme), sporządzanie wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów, przekazywanie do centralnej ewidencji pojazdów informacji o umieszczeniu lub usunięciu z wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu i punktów zbierania pojazdów.

W zakresie gospodarki wodnej samorząd województwa ma obowiązek wykonywania zadań organu drugiej instancji w postępowaniach administracyjnych, w sprawach określonych ustawą „Prawo wodne”, i ustanawiania aglomeracji w ramach krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

Ochrona przyrody realizowana jest w czynności uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu, a także ustanowienia lub zniesienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. W zakresie ochrony przyrody ma obowiązek wydawania rozporządzeń w sprawach uznania obszaru za rezerwat przyrody, zmiany jego granic lub likwidacji, a także utworzenia, zmiany granic bądź likwidacji parku krajobrazowego. Samorząd województwa wydaje rozporządzenia dotyczące nadawania w drodze zarządzenia statutow parkom krajobrazowym lub zespołom parków krajobrazowych, określa stawki opłat za wstęp na obszar rezerwatu przyrody, wydaje w stosunku do gatunków objętych częściową ochroną zezwolenia: na pozyskiwanie lub zbiór roślin i grzybów, ich części lub produktów pochodnych oraz pozyskiwanie, chwytanie i zabijanie zwierząt. Jest również koordynatorem funkcjonowania i prowadzenia spraw związanych z obszarami „Natury 2000”, wprowadza na czas określony w drodze rozporządzeń ochronę gatunków roślin, grzybów i zwierząt. Prowadzi także rejestry stref ochrony i rejestry form ochrony przyrody za wyjątkiem obszarów „Natura 2000”. Prowadzi ustalanie w drodze decyzji administracyjnej warunków prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych. Do jego obowiązków zalicza się także uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji realizującej cel publiczny na obszarze parku krajobrazowego lub obszarze chronionego krajobrazu, wydawanie pozwoleń na budowę lub rozbudowę obiektów i urządzeń na obszarach uznanych za rezerwat przyrody, wydawanie zaświadczeń o zgodności rolno-środowiskowej z planem ochrony i celami ochrony obszaru chronionego itp.

Zgodnie z ustawą o odpadach⁸⁶ do obowiązkowych zadań własnych samorządu województwa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych wydzielonych z odpadów komunalnych. Zasady odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych są przedmiotem regulacji ustawy o odpadach. Organizowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi może przebiegać poprzez działania organizacyjne, polegające na tworzeniu własnych jednostek organizacyjnych, podejmujących określone działania, oraz o charakterze bardziej organizatorskim, polegają-

⁸⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 września 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach*, DzU 2010, nr 185, poz. 1243.

ce na stworzeniu warunków podejmowania odpowiednich prac przez zobowiązane bądź zainteresowane podmioty.

Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska. W ich imieniu i z ich upoważnienia zadania te wykonują pracownicy urzędu. Przeprowadzają oni odpowiednie kontrole sprawdzające przestrzeganie przepisów dotyczących ekologii i ochrony przyrody na terenie gminy, powiatu albo województwa. Kontrolujący w trakcie wykonywania zadań jest uprawniony do wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem na tereny, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza i gdzie może dojść do zagrożeń dla środowiska naturalnego. Organy samorządowe mają uprawnienia do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw ochronie środowiska.

Zarówno powiaty, jak i województwa mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych odnośnie do ochrony środowiska, tworząc stowarzyszenia powiatów, województw, w tym również gmin. Powiaty i województwa, związki i stowarzyszenia mogą sobie wzajemnie pomagać i udzielać pomocy finansowej.

3.3. Zadania publiczne związane z ochroną środowiska wykonywane przez gminy

3.3.1. Gospodarka wodno-ściekowa

Realizowanie potrzeb w poszczególnych kategoriach zadań samorządowych jest przeprowadzane na podstawie obowiązujących przepisów prawa – ustawy i rozporządzenia. Z dokumentów tych wynikają określone obowiązki dla samorządów, których realizacja jest niezbędna dla zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności w sferze użyteczności publicznej. Najwięcej zadań odnoszących się do ochrony środowiska wpisanych zostało w zadania gminy. Zadania dotyczące ochrony środowiska zostały gminie wyznaczone w ustawie o samorządzie gminnym⁸⁷, która wśród zadań własnych gminy wymienia zadania z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska.

Jednym z podzbiorów zadań stojących przed samorządem terytorialnym jest szeroko rozumiana ochrona środowiska. W ustawie o samorządzie gminnym⁸⁸ przypisano gminie zadania, do których należą sprawy dotyczące:

⁸⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7.

⁸⁸ *Ibidem*, art. 7.

- ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- zieleni gminnej i zadrzewień.

Zgodnie z art. 7, ust.1, pkt 3 tej ustawy, do zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej m. in. w zakresie: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. To gminy są zobowiązane do:

- budowy systemów wodociagowych i kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków w miejscowościach dotychczas ich pozbawionych,
- utrzymania w należytym stanie technicznym istniejących systemów i oczyszczalni,
- modernizacji i dostosowania istniejących systemów i podwyższania standardów jakościowych,
- dostosowania istniejących systemów i oczyszczalni do zwiększających się potrzeb związanych z rozwojem jednostki osadniczej i intensyfikacją zagospodarowania terenu.

Przepisy dość ogólnikowo przedstawiają zadania gminy w zakresie ochrony środowiska. Z tego też względu wszystkie zadania, które gminy muszą wykonywać, są uszczegółowione w wielu odrębnych ustawach. Zarządzając gospodarką wodno-ściekową, gminy poruszają się ściśle w otoczeniu prawnym kształtowanym przede wszystkim przez przepisy ustaw: „Prawo wodne”⁸⁹, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁰, „Prawo ochrony środowiska”⁹¹, o odpadach⁹². Gmina jest odpowiedzialna za zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw

⁸⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu – Prawo wodne*, DzU 2005, nr 239, poz. 2019; znowelizowana od 2010 r. *Ustawą z dnia 20 listopada 2009...*, zm.: DzU 2010, nr 152, poz. 1019.

⁹⁰ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, DzU 2001, nr 72, poz. 747, z późn. zm., i tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, DzU 2006, nr 123, poz. 858.

⁹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska...*; od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje *Ustawa z dnia 20 listopada 2009...*

⁹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach..., tekst jednolity: *Obwieszczenie [...] z dnia 14 września 2010...*

i odpowiedniej jakości wody, a także niezawodnego odprowadzania ścieków i ich oczyszczania⁹³.

W ramach sanitacji wsi realizowane są na bieżąco zadania:

- rozbudowa sieci wodociągów zbiorowych,
- instalowanie urządzeń do uzdatniania wody,
- budowa szczelnych osadników gnilnych,
- budowa kanalizacji sieciowej wraz z oczyszczaniem ścieków we wsiach,
- budowa oczyszczalni ścieków z punktami zlewnymi dla odbioru ścieków z gospodarstw i zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego,
- likwidacja studni przydomowych w gospodarstwach zwodociągowanych itp.

Budowa urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie zawsze jest możliwa do wykonania ze względu na układ geologiczny i hydrologiczny, np. górzysty teren, wysoki poziom wód gruntowych. Gdy budowa systemu oczyszczalni nie przynosi pożądanych korzyści dla środowiska i zamierzenia te powodują nadmierne koszty, ustawa „Prawo wodne” nie daje podstaw do zaniechania budowy sieci kanalizacyjnej, lecz zobowiązuje społeczność lokalną do budowy systemów indywidualnych, zapewniających ochronę środowiska.

Gmina (bądź związek międzygminny) odpowiada za politykę związaną ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Organy gminy podejmują decyzję w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na terenie danej gminy. W regulaminie tym mogą być zawarte m. in.: minimalny poziom usług w dostawie wody i odprowadzania ścieków, zasady postępowania np. w przypadku niedotrzymania zobowiązań zarówno ze strony odbiorcy usług, jak i realizatora usług wodno-kanalizacyjnych, zasady i tryb zawierania usług, zasady pomiaru poboru i odprowadzania ścieków oraz zasady prowadzenia rozliczeń, warunki i tryb przyłączenia do sieci oraz techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług itp. Pozwolenia na prowadzenie działalności wodno-kanalizacyjnej wydają natomiast burmistrz, prezydent miasta bądź wójt. Aby uzyskać tego typu pozwolenie, przedsiębiorstwo musi spełniać kilka warunków, m. in. musi posiadać: środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności; odpowiednie środki techniczne, umożliwiające przebieg procesów technologicznych związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzeniem ścieków; na terenie

⁹³ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001... „dokonała” w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw:

- Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, DzUrz WE L 135 z 30.05.1991, s. 40.
- Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody do spożycia przez ludzi, DzUrz WE L 330 z 05.12.1998, s. 32.
- Dyrektywa Rady 00/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, DzUrz WE L 327 z 22.12.2000, s. 1.

Polski siedzibę i adres, oddział lub przedstawiciela w myśl przepisów o działalności gospodarczej.

W celu wykonywania zadań wodno-ściekowych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Realizacja bieżących i zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych odbywa się w zakresie zadań gospodarki komunalnej⁹⁴. Sposobem wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez JST jest powierzenie wykonania przedmiotowych zadań w drodze umowy cywilnoprawnej. Jednostki samorządowe mogą powierzać wykonanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów ustaw o: finansach publicznych lub zamówieniach publicznych, działalności pożytku publicznego, wolontariacie (art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej) – odstępując tym samym od tworzenia własnych struktur. Jednostki samorządu terytorialnego mogą w szczególności prowadzić gospodarkę komunalną, najczęściej odnoszącą się do gospodarki wodnej i ściekowej, w dwóch formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego⁹⁵. Wybór określonej formy zależy od:

- rozmiarów prowadzonej działalności, zależnej w głównej mierze od wielkości obsługiwanego jednostki osadniczej,
- rodzaju działalności oraz właściwego mu poziomu kapitałochłonności,
- warunków lokalnych,
- ogólnej sytuacji gospodarczej kraju, w tym od panującego w gospodarce stanu równowagi oraz związanego z tym poziomem inflacji⁹⁶.

W zarządzaniu usługami komunalnymi należy wykorzystać różne rozwiązania instytucjonalne i formy organizacyjnoprawne prowadzonej działalności gospodarczej. Konkretnie decyzje powinny być dostosowane do lokalnych potrzeb, możliwości i charakteru (specyfiki) działalności. Oznacza to, że nie ma jednego modelu czy wzorca rozwiązań strukturalnych.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej (zgodnie z dyrektywą 91/271/EWG⁹⁷) Polska ma obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych. Zobowiązania te oznaczają, że do 31 grudnia 2015 r. wszystkie aglomeracje

⁹⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996..., art. 1, pkt 2, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej*, DzU 2011, nr 45, poz. 236.

⁹⁵ Zgodnie ze zmianami *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...*

⁹⁶ M. S a d o w y (red.), *Przekształcenia strukturalne w komunalnych przedsiębiorstwach i zakładach użyteczności publicznej oraz mieszkalnictwie*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1995, s. 12.

⁹⁷ *Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991...*

większe i równe 2000 RLM⁹⁸ muszą być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków o efekcie oczyszczania uzależnionym od wielkości oczyszczalni, a aglomeracje mniejsze niż 2000 RLM wyposażone w dniu przystąpienia Polski do Unii w systemy kanalizacyjne, powinny też posiadać do tego terminu oczyszczalnie zapewniające odpowiednie oczyszczanie. Zobowiązania także dotyczą redukcji zanieczyszczeń z zakładów przemysłu rolno-spożywczego, odpowiadających wielkości ścieków aglomeracji powyżej 4000 mieszkańców – do końca 2010 r. W ramach negocjacji ustalono również, że cały obszar Polski w zlewisku Morza Bałtyckiego wymaga ograniczenia zrzutów związków azotu i fosforu do wód. Do 2015 r. ma nastąpić 75-procentowa redukcja tych związków.

Dyrektywa ta zobowiązuje również do osiągnięcia unijnych standardów. Określa, jakie działania należy podjąć w miejscach, gdzie budowa systemu kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub spowodowałaby nadmierne koszty. Zaleca się wówczas stosowanie rozwiązań indywidualnych zapewniających ten sam poziom ochrony ekosystemów wodnych lub glebowych. Według postanowień w niej zawartych, projektowanie, budowa oraz utrzymanie systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków powinno być realizowane zgodnie z najlepszą wiedzą technologiczną i bez powodowania nadmiernych kosztów.

Regulacje prawne w sprawie wód to kilkanaście dyrektyw, które sukcesywnie są wycofywane i zastępowane dyrektywą 00/60/WE, zw. ramową dyrektywą wodną⁹⁹. Dyrektywa ta ustanowiła normy wspólnotowego działania na rzecz gospodarki wodnej. Wyeksponowano w niej zasady równoprawnego traktowania różnych użytkowników wód, wprowadzenie do zarządzania gospodarką wodną udziału społeczeństwa dla lepszej identyfikacji problemów gospodarki wodnej oraz zastosowanie instrumentów ekonomicznych w gospodarce wodnej. Zapisy ramowej dyrektywy wodnej przetransponowane zostały do prawa polskiego w ustawach: „Prawo wodne”¹⁰⁰, „Prawo ochrony środowiska”¹⁰¹, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰².

W odpowiedzi na dyrektywę Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. minister środowiska sporządził *Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunal-*

⁹⁸ Równoważna liczba mieszkańców (RLM) oznacza, że brane są pod uwagę nie tylko ścieki wytworzone przez mieszkańców, ale i ścieki wytworzone przez przemysł i przeliczone na odpowiadającą im liczbę mieszkańców.

⁹⁹ Dyrektywa Rady 00/60/WE z dnia 23 października 2000...

¹⁰⁰ Ustawą z dnia 18 lipca 2001..., Obwieszczenie [...] z dnia 18 listopada 2005...

¹⁰¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., zm.: DzU 2006, nr 129, poz. 902, tekst jednolity: Obwieszczenie [...] z dnia 23 stycznia 2008...

¹⁰² Ustawa z dnia 7 czerwca 2001..., tekst jednolity: Obwieszczenie [...] z 12 czerwca 2006...

nych...¹⁰³, zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003 r., określający plan inwestycyjny w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej i spełniający wymagania efektów ekologicznych¹⁰⁴. Znajdziemy w nim wykaz wszystkich niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji zbiorczych systemów ścieków komunalnych oraz oczyszczalni komunalnych. Plan ten został zaktualizowany o szczegółowe wykazy przedsięwzięć w przedziałach czasowych. Umieszczenie aglomeracji powyżej 2000 RLM¹⁰⁵ na liście *Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych...* jest korzystne dla gmin, gdyż na tego rodzaju inwestycje przewidziano priorytety przy ocenie wniosków o dofinansowanie środkami pochodzącymi z funduszy celowych ochrony środowiska oraz funduszy unijnych. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych zawartych w *Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych...* jest obowiązkiem samorządu gminnego, na obszarze którego te aglomeracje się znajdują¹⁰⁶.

Zasadnicza część zadań publicznych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, a co za tym idzie również największy ciężar inwestycyjny w tym zakresie, spoczywają na gminach. Najbardziej kosztownym zadaniem przystosowującym polskie środowisko do wymogów unijnych jest zapewnienie czystości ścieków komunalnych. Działania te realizowane są przez samorządy gminne i przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Zarządzanie gospodarką wodno-ściekową gminy odbywa się na podstawie wielu aktów prawnych¹⁰⁷.

W prezentacji środowiskowych zadań gminy skupiono się na głównych dziedzinach związanych z przedmiotem zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie: ochronie wód, ochronie gleb i ochronie powietrza oraz na odpowiadającym im dziedzinach gospodarki wodno-ściekowej, gospodarce odpadami i gospodarce energetycznej, a także utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz ochronie przyrody. Jest to związane z tym, że te dziedziny mają największe znaczenie z punktu widzenia realizacji ekologicznych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego gminnego. Wiążą się z nimi także realizowane inwestycje w gminach, które przyczyniają się do spełnienia dyrektyw unijnych.

¹⁰³ *Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Dokument sporządzony przez ministra środowiska zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003*, <http://kzgw.gov.pl/pl/Krajowy-program-oczyszczania-ściekow-komunalnych.html>, http://kzgw.gov.pl/files/file/Materialy_i_Informacje/Programy/KPOSK/kposk.pdf, 21.03.2009; KPOŚK aktualizowany i zatwierdzony przez Radę Ministrów 7 czerwca 2005 r. oraz 2 marca 2010 i 1 lutego 2011 r.

¹⁰⁴ Ustawowo podlega aktualizacji.

¹⁰⁵ Równoważna liczba mieszkańców.

¹⁰⁶ Obliguje to gminę zgodnie z *Ustawą z dnia 18 lipca 2001...*, art. 208, ust. 1.

¹⁰⁷ *Ibidem* oraz *Ustawa z dnia 7 czerwca 2001...*

3.3.2. Zagospodarowanie odpadów komunalnych

Zgodnie z dyrektywą ramową o odpadach 75/442/EWG¹⁰⁸ państwa członkowskie zostały zobligowane do działań w zakresie usuwania odpadów, przy uwzględnieniu uwarunkowań geograficznych oraz potrzeb posiadania specjalistycznych zakładów dla pewnych rodzajów odpadów z zastosowaniem najlepszych dla danego rodzaju metod i technologii, zapewniających ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego. Stosowanie tych reguł miało na celu wprowadzenie w państwach członkowskich jasnych zasad odpowiedzialności władz publicznych za prawidłowe i efektywne zarządzanie komunalną gospodarką odpadową¹⁰⁹. Odpowiedzialność za realizację postanowień dyrektywy spoczęła na gminach.

Jednym z podstawowych aktów prawnych w zakresie gospodarki odpadami jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, której pierwotny tekst opublikowano w 2001 r.¹¹⁰ W związku z wejściem w życie 12 grudnia 2008 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 08/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy wraz z obowiązkiem jej transpozycji¹¹¹ od końca 2008 r. trwają prace (jeszcze w 2011 r.) nad nową ustawą o odpadach.

Zgodnie z definicją, odpadami są wszelkie substancje lub przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do ich pozbycia się jest zobowiązany i które należą do jednej z kategorii, określonej w załączniku 1 do ustawy o odpadach¹¹². Gospodarowanie odpadami komunalnymi to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, w tym nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów.

Odpady komunalne zgodnie z ustawą to te, które powstały w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter

¹⁰⁸ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, DzUrz WE L 194 z 25.07.1975, s. 39.

¹⁰⁹ Szerzej o funkcjonowaniu systemów gospodarki odpadami w wybranych państwach Unii w: D. Dobrowolski, *Przykłady systemów gospodarki odpadami w Europie*, „Odpady i Środowisko” 2002, nr 2.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach..., (ustawa ta była 26 razy zmieniana w 2011 r., trwają prace nad jej nowelizacją).

¹¹¹ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 08/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy oraz obowiązkiem jej transpozycji, DzUrz WE L 312 z 22.11.2006, s. 3.

¹¹² Zgodnie z Ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach..., art. 3, ust. 1, kategorią odpadu jest odpad niebezpieczny, komunalny, medyczny, obojętny, ulegający biodegradacji, weterynaryjny, z wypadków.

lub skład są podobne do odpadów powstałych w gospodarstwach domowych¹¹³. Według nowych regulacji, nieczystości ciekłe to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. Konsekwencją jest wyłączenie bezpośredniego stosowania do tych nieczystości przepisów o odpadach i zastosowanie osobnej regulacji w obszarze postępowania z nimi.

Ustawa wprowadziła obowiązkowe zadania własne gmin w zakresie gospodarki odpadami¹¹⁴. Ponadto gospodarka odpadami jest regulowana wieloma rozporządzeniami wykonawczymi. Obowiązki gminy w zakresie zagospodarowania odpadów reguluje także ustawa „Prawo ochrony środowiska” oraz ustawa odnosząca się do czystości i porządku w gminie.

W zakresie gospodarki odpadami do obowiązków gminy należy:

- zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych,

- zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych w celu ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wydzielenia odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych oraz osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców,

- zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, do 31 grudnia 2010 r., do nie więcej niż 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, oraz do 31 grudnia 2013 r., do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, i do 31 grudnia 2020 r., do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych na poziomie 1995 r.¹¹⁵

Istotą efektywnego systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest selektywna zbiórka odpadów „u źródła” ich powstania¹¹⁶. Wymagania dotyczące postępowania, a także obowiązków związanych z pozostałymi odpadami, obciążają głównie wytwórców i odbiorców odpadów. Tak więc zgodnie z ustawą o odpadach, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powo-

¹¹³ *Ibidem*, art. 3, ust. 3, pkt 4. Dla wymienianych podgrup odpadów ustanowione są szczegółowe regulacje prawne.

¹¹⁴ *Ibidem*, rozdz. 3a.

¹¹⁵ *Ibidem*, art. 16a.

¹¹⁶ *Ibidem*, art. 10.

dować powstawanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić, tak aby:

- zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania,
- zapewniać odzysk, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów,
- zapewniać unieszkodliwianie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

System zbiórki „u źródła” to najbardziej efektywny sposób selektywnej zbiórki odpadów, a jednocześnie najbardziej skomplikowany organizacyjnie. Największe trudności sprawia brak nawyków społeczeństwa do selektywnej zbiórki, załamanie się obrotu surowcami wtórnymi, brak przystosowania przemysłu do wykorzystania odpadów, a także brak odpowiednich bodźców ekonomicznych i finansowych.

W ustawie o odpadach sformułowano zasadę przestrzegania właściwej hierarchii postępowania z odpadami. Najbardziej preferowanym działaniem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie ograniczenie ilości i uciążliwości odpadów, odzysk, unieszkodliwianie, z wyłączeniem składowania, najmniej – składowanie odpadów. Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania, jeśli nie jest to możliwe, to uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię powinny być przekazane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą zostać poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Stosuje się także zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zgodnie z którą producent jest nie tylko odpowiedzialny za powstające odpady, ale również za odpady powstające zarówno w trakcie użytkowania, jak i po zużyciu wytworzonych przez niego produktów. Tak więc zgodnie z ustawą pod pojęciem odzysku rozumiemy wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii¹¹⁷.

Gminy mają swobodę i uwzględniają własne możliwości, tradycje i doświadczenia w realizacji systemu zbiórki odpadów. Szczególnie gminy zainteresowane są odpowiednim zorganizowaniem systemu postępowania z odpadami, a w ostatnich latach selektywną zbiórką i segregacją. Celem takiego działania jest:

- ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
- osiąganie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,

¹¹⁷ *Ibidem*, art. 3, ust. 3, pkt 9.

- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami bądź przedsiębiorcami koniecznych do takich działań instalacji i urządzeń,

- zapewnienie warunków ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania.

Gminy realizują ten rodzaj zadań zgodnie z planem gospodarki odpadami, który powinien być częścią ogólnego programu ochrony środowiska, podejmowanego i wykonywanego w zgodzie z ustawą o ochronie środowiska. Chociaż samorządy są w zasadzie suwerenne w ustalaniu celów gospodarki odpadami, to aby zapewnić, że priorytety zawarte w planach niższego rzędu nie będą sprzeczne z tymi, które ustalono na wyższym, wprowadzono procedurę uzgodnienia: np. plany gminne muszą zostać uzgodnione z planami powiatowymi i wojewódzkimi. Skutkuje to tym, że wszelkie podejmowane przez gminę działania oraz wydawane decyzje, zezwolenia i uzgodnienia muszą być zgodne z zatwierdzonymi gminnymi planami gospodarki odpadami. Gminny plan gospodarki odpadami obejmuje tylko odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych. Plany gospodarki odpadami opracowywane są dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad ustawy o odpadach, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska.

Za odpady niebezpieczne wydzielone z odpadów komunalnych, ich gospodarkę, zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów odpowiedzialne są samorządy województwa. Obowiązek ten wprowadzony został nowelizacją z lipca 2005 r. i jest pierwszym obowiązkiem związanym z gospodarowaniem odpadami komunalnymi skierowanym do jednostki samorządowej innej niż gmina.

Przed gminami stoją specjalne zadania dotyczące utylizacji, a często też odzyskania odpadu, a zwłaszcza realizacji inwestycji składowisk odpadów. Nie w każdej gminie obiekty i urządzenia muszą powstać, istnieje bowiem możliwość ich budowy i eksploatacji wspólnie z innymi gminami.

Najważniejszym dokumentem odnoszącym się bezpośrednio do odpadów jest „Krajowy plan gospodarki odpadami 2014”¹¹⁸. W dokumencie tym formułowane są cele jakościowe i ilościowe. Cele jakościowe narzucają obowiązek zachowania odpowiedniej hierarchii w postępowaniu z odpadami oraz stworze-

¹¹⁸ Uchwała Nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie KPGO, MP 2003, nr 11, poz. 159; KPGO 2014 przyjęto Uchwałą Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014”, MP 2010, nr 101, poz. 1183, http://www.mos.gov.pl/kategoria/3340_krajowy_plan_gospodarki_odpadami_2014/, 21.03.2012.

nia powiązanych ze sobą systemów gospodarowania nimi na różnych poziomach. Z dokumentu tego wynikała również konieczność objęcia do końca 2006 r. 100% mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów. Krajowy program zakłada maksymalizację odzysku, co wymaga zapewnienia odpowiedniej przepustowości instalacji zarówno do przetworzenia selektywnie zebranych odpadów, jak i odzysku energii ze zmieszanych odpadów komunalnych.

3.3.3. Utrzymanie porządku i czystości w gminie

W świetle brzmienia ustaw o odpadach oraz o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁹, samorząd gminny reguluje problemy odpadów i tym samym czystości na swoim terytorium. Ustawa o odpadach określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczących utrzymania czystości i porządku, ale także warunki udzielania zezwoleń podmiotom gospodarczym świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Postępowanie z odpadami komunalnymi opiera się przede wszystkim na przepisach ustawy, która ma charakter aktu ogólnego wskazującego okoliczności, w których przepisy odnośnie do odpadów komunalnych jej nie dotyczą, a więc wchodzi w zakres ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Klasyfikacja odpadów we wskazanych ustawach wynika z przyjętej w regulacji koncepcji podziału odpadów na dwie główne grupy – odpady komunalne i odpady pozostałe. Odpady komunalne, według przyjętej przez obie ustawy definicji, są wyodrębnione za pomocą łączonego kryterium, tj. ze względu na źródło pochodzenia oraz skład i charakter.

Gminy zostały zobowiązane do utrzymania czystości i porządku na swoich obszarach. Zgodnie z odnoszącą się do tego ustawą, określone zostały zadania organizatorskie i kompetencyjne umożliwiające zrealizowanie zadań. Najważniejszym zadaniem jest zorganizowanie systemu utrzymania porządku i czystości w gminie. Ustawa wylicza zadania, jakie w tym zakresie obciążają gminy:

- zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu urządzeniach ustawionych na chodniku,

- uchwalanie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach,

¹¹⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 1996, nr 132, poz. 622, z późn. zm., oraz Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., zmienione od 2010 r. Ustawą z dnia 20 listopada 2009...; Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 152, poz. 897.

– prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków, umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz udzielanie zezwoleń w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Realizacja tych zadań ma na celu zagwarantowanie ładu i porządku oraz właściwych warunków higienicznych w miejscu, gdzie przebywają mieszkańcy. Nie wszystkie te obowiązki są o charakterze inwestycyjnym. Część z nich ma charakter prawny umożliwiający tworzenie jednostek organizacyjnych zapewniających wykonywanie obowiązków związanych z utrzymaniem porządku i czystości w gminach. Organy samorządowe w niewielu przypadkach dla realizacji celów ochrony środowiska korzystają z formuły aktu prawa miejscowego. Wyjątkiem jest upoważnienie gminy do podejmowania uchwał w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy¹²⁰. Kluczową rolę w gospodarowaniu odpadami komunalnymi w gminie odgrywa regulamin utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Jest to podstawowy dokument umożliwiający gminie wypełnianie obowiązków organizatorskich.

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego, w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, rodzaju urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także wymagań co do ich rozmieszczenia oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Określa także częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rada gminy w drodze uchwały ustala stawki opłat za realizację usługi odbioru odpadów i odpadów segregowanych od właścicieli nieruchomości.

Regulamin w sprawie utrzymania porządku w gminach odnosi się do wymagań, dotyczących nieruchomości, zakresu utrzymania czystości i porządku (jest to związane z prowadzeniem selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięciem błota, śniegu i lodu z części nieruchomości przeznaczonej do użytku publicznego, myciem i naprawą pojazdów poza myjniami i warsztatami), a także rodzaju urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, miejsca ich rozmieszczenia, ich pojemności (przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów wytwarzanych przez gospodarstwa komunalne, liczbę osób korzystających z tych urządzeń). Regulamin określa częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z miejsc użytku publicznego oraz maksymalne ilości odpadów, które uległyby biodegradacji na

¹²⁰ A. Barczak, *Kompetencje prawotwórcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 107 i nast.

składowiskach odpadów komunalnych. Określa także wymagania wynikające z gminnego planu gospodarki odpadami oraz obowiązki dla osób posiadających zwierzęta domowe, mając na uwadze wzrost bezpieczeństwa, a także poprawę czystości w miejscach publicznych, a także wymagania odpowiedniego utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. W sytuacjach szczególnych regulamin określa warunki wyznaczenia obszarów deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia.

Odbieranie odpadów komunalnych w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (do końca 2011 r.) należy rozumieć jako wszelkie działania podejmowane przez podmioty świadczące odpowiednie usługi, związane z przejęciem odpadów od mieszkańców oraz z dalszym postępowaniem z odpadami, zmierzającym do ich zagospodarowania w zgodzie z wymaganiami ustawy o odpadach. Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydają zezwolenia na podstawie wcześniej złożonych wniosków. Zezwolenia te dotyczą prowadzenia działalności związanych z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzeniem schronisk dla bezdomnych zwierząt. Są oni ponadto (w myśl art. 8b) upoważnieni do przeprowadzenia kontroli działalności podmiotów, którym wcześniej zostało wydane zezwolenie (w myśl art. 9, 9a).

Kolejnym instrumentem służącym gminie do właściwego wykonywania zadań w zakresie utrzymania czystości w gminie jest prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ewidencja ogranicza powstawanie dzikich wysypisk i pozwala na skuteczniejsze egzekwowanie zawierania umów od właścicieli nieruchomości, do których należy wyposażenie jej w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

W myśl ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (do końca 2011 r.), wójtowie mają ponadto obowiązek określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usuwanie odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych i zróżnicowania stawek np. w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydają z urzędu decyzje, które określają: obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych, terminy uiszczania opłat oraz sposoby i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia. Gmina ustala górne stawki opłat ponoszonych za usługi odbioru odpadów zapisanych w regulaminie. Przy określaniu stawek powinna brać pod uwagę takie okoliczności, jak: koszty usuwania odpadów, zapewnienie odpowiedniej rentowności zainteresowanych podmiotów i zabezpieczenie mieszkańców przed nadmiernymi, nieuzasadnionymi kosztami.

Zgodnie ze stanem prawnym w roku 2010, gmina jest odpowiedzialna za sferę gospodarki odpadami i czystości w gminie, ale nie do końca jest właścicielem odpadów. Trwają prace legislacyjne nad rozszerzeniem uprawnień gminy w tym zakresie. Zadania zagwarantowania czystości w gminie i problem odpadów uregulowane są w różnych aktach prawnych, ale mają wiele niespójności organizacyjnych odnoszących się do utrzymania porządku na terenie gminy. Często zmieniane przepisy prawne nie służą jednoznaczному przypisaniu zadań gminom w kwestii czystości i porządku.

Znowelizowana w 2011 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹²¹ jest od dawna oczekiwanym narzędziem i ogromną szansą na zbudowanie nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Podstawowym problemem pozostają interpretacje zapisów wynikające z braku rozporządzeń do ustawy i braku nowej ustawy o odpadach. Uchwalona 1 lipca 2011 r. ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

Celem wprowadzonych zmian jest maksymalne ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko odpadów powstałych w sektorze komunalnym oraz wprowadzenie właściwych mechanizmów ekonomicznych w gospodarce odpadami. Szczegółowe cele to przede wszystkim ograniczenie strumienia odpadów poza systemem gospodarki odpadami (w lesie, w rowach itp.), stworzenie właściwych reguł i mechanizmów dla podmiotów inwestujących w infrastrukturę gospodarki odpadami oraz ograniczanie strumienia odpadów deponowanych na składowiskach, a tym samym zredukowania emisji zanieczyszczeń do powietrza wody i gleby. Za pomocą rozporządzeń nałożone zostaną na gminy konieczne do uzyskania w kolejnych latach poziomy recyklingu, odzysku i przygotowania do ponownego użycia wybranych frakcji odpadów, a także poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz ustalone zostaną sposoby ich obliczania.

W systemie dawnej ustawy właściciele nieruchomości mieli prawnie przypisany obowiązek podpisywania umów z podmiotami odbierającymi od nich odpady i przekazującymi je do miejsc ich recyklingu i składowania. Zadaniem gminy było opracowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku na jej terenie oraz utworzenie gminnego planu gospodarki odpadami. Aktualnie gmina ma przejąć od właścicieli obowiązki dotyczące organizowania odbioru odpadów komunalnych i wprowadzić ryczałtową stawkę opłat dla wytwórców odpadów na swoim terenie. Zorganizowanie odbioru odpadów wymagać będzie ogłoszenia przetargu albo na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo na ich odbieranie i zagospodarowanie (6d, ust. 2). Nowy system powinien rozpocząć funkcjonowanie najpóźniej do końca czerwca 2013 r.

¹²¹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU 1996, nr 132, poz. 622, z późn. zm.: Ustawa z dnia 1 lipca 2011...

Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi tworzony jest w obrębie regionów, na terenie których działać będą systemy regionalne do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacje zastępcze, zdolne do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów, a także ich składowania przez co najmniej 15 lat. Gminy według nowych rozwiązań zobowiązane są do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji takich instalacji. Powinny dokonać wyboru podmiotu, który będzie je budował i eksploatował, a jeżeli to się nie powiedzie, to będą zmuszone budować instalacje wspólnie z innymi samorządami. Istotnym problemem będzie zorganizowanie przetargu. Po pierwsze ze względu na istniejące przepisy prawne, z których wynika możliwość, a wręcz konieczność realizacji zadań użyteczności publicznej w pierwszej kolejności poprzez własną jednostkę organizacyjną, jeżeli taka istnieje, a po drugie – z powodu braku wskazań, kiedy winien to być przetarg na odbieranie, a kiedy na odbieranie i zagospodarowanie.

Aktualny stan infrastruktury jest niewystarczający dla zapewnienia realizacji wszystkich celów dotyczących składowania i zagospodarowania odpadów. Otwartym problemem pozostaje więc, jak określić rynkową cenę odbioru odpadów przez firmę odbierającą, skoro ma ona uwzględniać koszty składowania, odzysku surowców wtórnych i kompostowania, ustalone przez podmioty należące do sektora publicznego i prywatnego? Dodatkowym problemem pozostaje zgodność decyzji gmin w sprawie kierunków rozbudowy infrastruktury odpadowej z zapisami zawartymi w wojewódzkim planie gospodarki odpadami dotyczącymi np. energetycznego wykorzystania odpadów.

Gminy w zamian za „podatek śmieciowy” przejmą odpowiedzialność za funkcjonowanie gospodarki odpadowej. Zobowiązane są do 31 grudnia 2020 r. osiągnąć 50-procentowy poziom (wagowo) recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych z papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz do 16 lipca 2013 r. – 35-procentowy poziom redukcji (wagowo) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (a do 16 lipca 2020 r. poziom ten wzrośnie do 50%). Trwają także prace nad wprowadzeniem na terenie całego kraju jednolitych wymagań dotyczących podmiotów gospodarczych zajmujących się odbieraniem i transportem odpadów komunalnych. Szczegółowe wymagania w tym zakresie dotychczas wprowadzały samodzielnie rady gmin w drodze uchwały.

Od 1 stycznia 2012 r. gminom przybywa więc obowiązków. Czy w istniejących uwarunkowaniach prawnych oraz zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju podołają wymaganiom recyklingu, który będzie podstawowym i dominującym sposobem zagospodarowania wciąż rosnącej ilości odpadów komunalnych? Czy podołają problemom zorganizowania gospodarki odpadowej w ramach istniejącej infrastruktury technicznej?

3.3.4. Ochrona przyrody w gminie

Ustawa o ochronie przyrody¹²² zobowiązuje gminy do określonych czynności bezpośrednio chroniących naturalne elementy przyrody. Do obowiązków gminy w zakresie ochrony przyrody należą m. in.: ustanowienie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jednakże ma to miejsce wówczas, gdy tych form ochrony nie ustanowił już wojewoda.

Gmina musi uwzględniać podczas wykonywania swoich zadań ograniczenia wynikające z ustanowienia parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru „Natura 2000”, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.

Na obszarach ochronionych są też różnego rodzaju ograniczenia związane z działalnością gospodarczą. Mogą one dotyczyć m. in. budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych czy też użytkowania. Ograniczenia, o których mowa, dotyczą także zmiany warunków wodnych, regulacji rzek i potoków, pozyskiwania skał, niszczenia gleby lub zmiany użytkowania gruntów. Pewne ograniczenia mogą też być związane z działalnością wytwórczą, a nawet handlową i rolniczą oraz wykonywaniem prac ziemnych trwale zmieniających rzeźbę terenu. I tak na obszarach „Natura 2000” zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony dany teren. Jednakże na obszarach tych nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu. Podobnie bez specjalnych ograniczeń może być prowadzona działalność gospodarcza – rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, pod warunkiem jednak, że działalność taka nie zagraża siedlisku przyrodniczemu ani nie wpływa negatywnie na gatunki chronione. W przypadku konieczności realizacji określonych projektów czy przedsięwzięć jako nadrzędne, ze względu na interes publiczny i brak rozwiązań alternatywnych gmina wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgoda na realizację inwestycji musi określić m. in. działania łagodzące skutki środowiskowe. Szczególne obowiązki gmin w ochronie przyrody to m. in.: opiniowanie projektów rozporządzeń o utworzeniu parku

¹²² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU 2004, nr 92, poz. 880, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody*, DzU 2009, nr 151, poz. 1220, zmieniona od 1 stycznia 2010 r. *Ustawą z dnia 20 listopada 2009...*

narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego oraz sporządzanie listy proponowanych obszarów „Natura 2000”.

Gmina ma prawo opiniowania m. in. projektów planu ochrony parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego. Władze jednostek samorządu terytorialnego mogą wyznaczać na obszarze gminy określone formy ochrony przyrody, takie jak: obszary chronione krajobrazowo, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Gmina może opracować i wprowadzić ochronę gatunków roślin i zwierząt, tzn. tych gatunków, które nie znalazły się ani pod ochroną ani na podstawie odpowiedniego rozporządzenia ministra lub wojewody. Może także podejmować działania w celu ratowania zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową. Ma prawo do ocen oddziaływania na środowisko przy podejmowaniu decyzji w zakresie swoich kompetencji, przy wydawaniu wszelkich zezwoleń na inwestycje przemysłowe oraz handlowe o charakterze wielkopowierzchniowym.

Ograniczenia i obowiązki wynikające z faktu występowania na terenie gminy obszarów chronionych wiążą się z koniecznością zastosowania instrumentów oceny oddziaływania na środowisko. Dotyczy to także wszelkiego rodzaju ujęć wody, jezior i rzek oraz terenów, które nie są wliczone do obszarów chronionych, ale ze względu na swój charakter mają duże znaczenie np. dla miejscowej ludności.

W gminie poddana kontroli powinna być realizacja wszelkich planów i przedsięwzięć, stanowiących zagrożenie dla ochrony środowiska naturalnego. Zwłaszcza dotyczy to budownictwa przemysłowego w branżach, które stanowią szczególne zagrożenie dla stanu przyrody. Występowanie obszarów chronionych nie powinno być kojarzone z hamowaniem rozwoju danej gminy. Obszary cenne przyrodniczo mogą stanowić obecnie ważny czynnik rozwoju gminy. Tereny takie zachowały się na ogół w gminach o niekorzystnych warunkach np. dla rolnictwa ze względu na: ubogie gleby, ukształtowanie terenu czy klimat. Na obszarze takich gmin może się rozwijać np. turystyka, edukacja proekologiczna czy produkcja żywności ekologicznej.

Obszary cenne przyrodniczo są w świetle obowiązującej polityki Unii Europejskiej traktowane priorytetowo, z czym wiążą się przywileje finansowe i lepsza pozycja podczas ubiegania się o fundusze unijne. Jednym z najważniejszych beneficjentów znacznych kwot będą gminy, które zechcą realizować projekty z zakresu ochrony przyrody i rozwoju turystyki przyrodniczej.

Najważniejsze znaczenie mają: „Program rozwoju obszarów wiejskich”, „Program operacyjny «Infrastruktura i Środowisko»” oraz LIFE+. Przewidziano w nich środki m. in. na wsparcie wieloletniego użytkowania cennych użytków zielonych i ostoi ptaków w sposób służący ich ochronie, odtwarzanie zdegradowanych siedlisk, przebudowę drzewostanów, poprawę funkcjonowania koryta-

rzy ekologicznych (np. przejścia dla zwierząt, zadrzewienia śródpolne) oraz ochronę gatunków i edukację ekologiczną.

Prawo ochrony środowiska musi być przestrzegane w uchwalonych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli gmina sporządza studium wykonalności, np. oczyszczalni ścieków albo stacji uzdatniania wody, to tym bardziej musi określić szczegółowe zasady i warunki przestrzegania przepisów ochrony środowiska na terenie tej inwestycji i to zarówno podczas jej wznoszenia, jak i funkcjonowania.

3.3.5. Ochrona powietrza i gospodarka energetyczna

Problemy ochrony powietrza ściśle wiążą się z ograniczeniem emisji niektórych zanieczyszczeń powietrza z dużych źródeł spalania paliw. W obszarze gmin odnosi się do roli jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Ustawa „Prawo energetyczne”¹²³ zobowiązała do realizacji polityki ekologicznej także JST. W lokalnej polityce energetycznej istotną rolę ma odgrywać energetyka odnawialna. W myśl tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta), opracowując projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, powinien w nim uwzględniać m. in. możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii.

Odnawialnym źródłem energii jest takie źródło, które wykorzystuje w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków, albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych¹²⁴. Energetyka odnawialna ma szczególne znaczenie w działaniach na rzecz przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszenia presji na środowisko. Istotą rozwoju energetyki odnawialnej są lokalne rynki, toteż jednostki samorządowe zostały zobowiązane do stopniowego zastępowania energii cieplnej, elektrycznej i mechanicznej pochodzącej z kopalin palnych energią pochodzącą z zasobów odnawialnych istniejących na danym obszarze. Proces korzystania z odnawialnych źródeł energii mieści się w zakresie polepszania stanu środowiska naturalnego i zagwarantowania

¹²³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, DzU 1997, nr 54, poz. 348, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 maja 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo energetyczne*, DzU 2006, nr 89, poz. 625, oraz *Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2010, nr 21, poz. 104.

¹²⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997..., art. 3, pkt 20.

czystsze powietrze. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, w szczególności w komunalnej gospodarce energetycznej, przyczynia się do osiągania znaczących efektów ekologicznych związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych i związków toksycznych wydzielanych do atmosfery. Trendy zmian w prawno-środowiskowych uwarunkowaniach dotyczących funkcjonowania komunalnych wytwórców energii są konsekwentnie realizowane. Wymagania w zakresie ochrony środowiska oparte są na podstawie licznych dyrektyw unijnych i przepisów prawa krajowego.

W świetle ustawy „Prawo energetyczne” gmina jest kreatorem i koordynatorem polityki energetycznej na swoim terenie i do jej zadań zgodnie z treścią ustawy należy planowanie i organizowanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Realizuje to zgodnie z polityką energetyczną państwa i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Kompetencje gminy w tych zadaniach odnoszą się do tworzenia na swoim terenie infrastruktury energetycznej. Rzadko jednak jest jej właścicielem. Planowanie energetyczne w gminie jest wieloaspektowe i nakierowane na wymierne efekty w zakresie poprawy stanu środowiska.

Wzrost zapotrzebowania na energię, spowodowany szybkim rozwojem gospodarczym, ograniczona ilość zasobów kopalnych i nadmierne zanieczyszczenie środowiska wywołały duże zainteresowanie odnawialnymi źródłami energii także w obszarze gmin¹²⁵. Jednak tę dziedzinę należy uznać za rozwijającą się w najbliższych latach.

Obecnie potrzeba planowania energetycznego jest szczególnie istotna, gdyż przed gminami stoją wyzwania w zakresie sprostania wymogom środowiskowym dotyczącym poziomu zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza atmosferycznego. Głównym powodem bierności gmin w zakresie planowania energetycznego jest ogólny zapis prawnego zobowiązania w tym zakresie, bez podania terminów wykonalności. Wynika to także z braku planów tworzenia lokalnego ładu energetycznego, opartego na racjonalizacji użytkowania i wykorzystania lokalnych zasobów energii, a zwłaszcza energii odnawialnej. Kompetencje gminy w zakresie kreowania lokalnej polityki energetycznej należy rozumieć jako obowiązek koordynacji działań związanych z planowaniem energetycznym. Planowanie energetyczne ma być takim instrumentem, za pomocą którego gmina na swoim terenie ma osiągać ład energetyczny w interesie lokalnej społeczności. Ma to przede wszystkim zapewnić skuteczne zarządzanie gospodarką energetyczną gminy, a także kreować w gminie rozwój zrównoważony i planowe osiągnięcie wymiernych efektów w zakresie poprawy

¹²⁵ *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej (2000 r.)*, [wypełnienie obowiązku wynikającego z:] *Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych*, MP 1999, nr 25, poz. 365, Ministerstwa Środowiska, <http://www.pga.org.pl/prawo/strategia-OZE.pdf>, 21.03.2012.

stanu środowiska na danym obszarze. Korzyścią z realizowania tego rodzaju zadań jest także możliwość lepszego rozpoznawania lokalnego rynku energii oraz unikanie nietrafnych decyzji inwestycyjnych w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii na obszarze gminy. W obecnym stanie prawnym brak planów energetycznych gminy jest niebezpieczną barierą dla jej rozwoju zrównoważonego.

3.4. Dylematy dotyczące zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska

Podział zadań na rzecz środowiska pomiędzy poszczególne JST jest problemem złożonym. Z ekonomicznego punktu widzenia, określone zadania powinny być realizowane przez tę JST, która wykona je w sposób efektywny. Kryterium jednak to może podlegać modyfikacji przez takie okoliczności, jak np. możliwości techniczne, technologiczne, kulturowe itp. Z kolei zadania ściśle związane z warunkami życia najlepiej realizować na szczeblu gminy. Zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania publiczne powinno powierzać się jednostce terytorialnej niższego szczebla w takim zakresie, aby jej podmioty mogły wykonywać te zadania, o ile są w stanie wykonać je skutecznie i efektywnie. Zasada ta jest jednak tylko generalną wskazówką co do tego, jak powinny być rozłożone zadania pomiędzy samorządy terytorialne działające na różnych szczeblach. Tak więc zasadność wykonywania zadania publicznego wynikać powinna z uwzględniania potrzeb i preferencji mieszkańców. Kolejną przesłanką może być uwzględnianie regionalnego i lokalnego zróżnicowania zapotrzebowania na określone zadania publiczne oraz uwzględnianie związku pomiędzy gminnym zakresem, rozmiarami i strukturą usług publicznych a możliwościami ich realizacji. Rozłożenie zadań pomiędzy różne wspólnoty terytorialne wynika, z prawnego punktu widzenia, z ustaw i wielu przepisów regulujących określone dziedziny działalności lokalnej.

Większość zadań na rzecz ochrony środowiska realizowanych na poziomie gminy jest ściśle podporządkowana przepisom krajowym, obowiązującym na terenie Unii Europejskiej, i konwencjom międzynarodowym, w których Polska jest stroną. Wymóg realizacji tych przepisów jest potwierdzony wieloma dokumentami rządowymi oraz licznymi aktami prawnymi wyznaczającymi jednostkom samorządowym konkretne działania, często przypisanymi w określonych wymiarach czasowych. Zauważa się w ostatnich latach liczne zmiany w rozporządzeniach i ustawach odnoszących się do zadań realizowanych przez samorządy. Zmiany te można w większości traktować jako aktualizujące realizację wymogów unijnych. Tempo zmian legislacyjnych jest bardzo duże i stanowi dla

wielu gmin poważny problem dostosowania działań własnych do nowych wymagań. Od kilku lat trwają prace legislacyjne porządkujące zakres dostosowania ustaw krajowych do unijnych. Jednak w różnych dokumentach, w obecnych przepisach ciągle występuje rozproszenie regulacji, dotyczących wspólnych tematów.

Zakres działań gminy w ochronie środowiska jest bardzo obszernie określony przez różnego typu przepisy prawa krajowego. Odnośnie do danych zadań regulacja opiera się na kilku aktach prawnych i licznych przepisach wykonawczych. Nie jest to zapis czytelny i jednoznacznie określający rodzaj i charakter zadania. Zwłaszcza zadania w obrębie ochrony środowiska doczekały się wielu niejednoznacznych określeń legislacyjnych. Dynamika zmian prawnych jest bardzo duża, co jednocześnie wymusza większą aktywność gmin w procesie wdrażania nowych rozwiązań prawnych. Dostosowanie do dyrektyw unijnych uznawane jest przez gminy w kategorii obowiązku zadaniowego z pominięciem analiz realizacji celów. Dla wielu gmin wykonywanie obowiązków unijnych jest jedyną szansą na realizację inwestycji ekologicznych do tej pory zaniedbywanych i pomijanych w kolejnych jej planach rozwojowych.

Prawo ochrony środowiska narzuca na organy samorządu terytorialnego przymus informowania społeczności o wszystkich podjętych decyzjach w zakresie ochrony środowiska. Dlatego też np. wszystkie uchwały rady gminy są opublikowane w dzienniku urzędowym danego województwa. Jawność tych dokumentów pozwala społeczności lokalnej na bieżąco monitorować poczynania władz samorządowych w tej dziedzinie. Często obietnice inwestycyjne pojawiają się przy okazji wyborów władz samorządowych i stanowią kartę przetargową. Długi okres realizacji przedsięwzięć środowiskowych i angażowania własnych środków finansowych skłania wiele gmin do traktowania ich w kategorii szczególnych analiz i planów, często wykraczających poza okres kadencji władz samorządowych.

Przekazywanie kosztownych i kapitałochłonnych zadań ekologicznych gminom nie wiąże się jednocześnie z adekwatnym ich dofinansowaniem. Dla wielu gmin realizacja obowiązkowych zadań środowiskowych jest bardzo kosztowna i nie ma potwierdzenia w planie wydatków na ten cel. Oznacza to dla gmin albo ograniczenie wielu zadań, albo poszukiwanie środków finansowych na ich realizację. Nie wszystkie gminy wykazują aktywność w poszukiwaniu nowych rozwiązań finansowych. Obserwowany wzrost zadań realizowanych przez samorządy nie pociąga za sobą wystarczających środków finansowych na ich realizację zagwarantowanych w systemie transferów budżetowych.

Realizacja zadań gminy na rzecz ochrony środowiska jest też ściśle powiązana ze strategiami rozwoju bądź programami rozwojowymi na terenie województwa i powiatu. Wykonywalność zadań pozostaje w korespondencji z tymi planami, a one stanowią wypełnienie określonych dyrektyw unijnych. Taki system powiązań nie zawsze daje gminie pole do własnej inicjatywy.

Poważnym dylematem realizacji zadań na rzecz ochrony środowiska jest bardzo duże zróżnicowanie indywidualne gmin w strukturze gospodarczej, ekologicznej, przestrzennej itp. W wykonywaniu zadań istotne jest zdiagnozowanie sytuacji pod kątem jakości życia mieszkańców oraz warunków realizacji przypisanych zadań i wyznaczonych priorytetów rozwojowych. Istotne jest także określenie celów wewnętrznie spójnych zadań, aby mogły być wprowadzane w życie. W realizacji ich istotne jest określenie:

- roli, jaką gmina ma spełniać,
- jakości usług realizowanych dla społeczności lokalnej,
- zobowiązań wobec mieszkańców gminy,
- politycznych priorytetów.

Rozwiązywanie najważniejszych problemów samorządowych gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami jest obecnie najważniejszym zadaniem samorządowym. Wpisanie ich w zadania własne samorządu gminy oznacza przerzucenie odpowiedzialności na najniższy poziom lokalny. Oznacza także, że aby te zadania były efektywne, muszą być skoordynowane i prowadzone w sposób planowany przez cały proces – od identyfikacji problemu, aż do stworzenia systemu gwarantującego jego rozwiązanie. Często poszukiwanie rozwiązań wymaga nowatorskiego podejścia, co często jest zadaniem bardzo trudnym i kosztownym. W organizowaniu realizacji zadań ekologicznych wymagany jest udział społeczny przez działania edukacyjne i promocyjne. Wyształcenie społeczeństwa „ekologicznego” jest zadaniem na wiele lat, a wdrażanie koncepcji ekologicznych w zarządzaniu zadaniami gminnymi wymaga odpowiednich przygotowań edukacyjnych z udziałem wyspecjalizowanej kadry. Zaplanowanie określonych działań wymaga koordynacji planowanych prac z wytycznymi planów krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Oznacza to współpracę na wszystkich poziomach samorządowych.

Najistotniejszym problemem jest konieczność realizacji tych zadań wynikająca bezpośrednio z wymagań realizacji zobowiązań unijnych. Konieczność ta może być jednak traktowana jako element rozwojowy danej społeczności nie tylko w kategoriach otoczenia podmiotów, ale i samych podmiotów zlokalizowanych na danym obszarze. Wymóg realizacji zadań może powodować np. wzrost inwestycji, lepszą jakość usług i wiele korzyści dla mieszkańców, których w rachunku ekonomicznym nie da się precyzyjnie określić.

Lokalny rozwój gospodarczy w dużym stopniu zależy od zakresu i rodzaju prowadzonych na jego terytorium inwestycji, a przede wszystkim inwestycji samorządowych zaspokajających potrzeby mieszkańców w aspekcie szeroko rozumianych zadań na rzecz ochrony środowiska. W warunkach niestabilności gospodarczej można wymienić kilka powodów, dla których wzrost gospodarczy lokalnej społeczności uzależniony jest od realizacji takich zadań, są to:

- inwestycje samorządowe zwłaszcza wodno-ściekowe, ożywiają dane obszary pod względem uzbrojenia terenów zarówno pod przyszłe budownictwo indywidualne, jak i przemysłowe dla przyszłych przedsiębiorców,

- realizując standardy europejskie, podnoszą jakość warunków życia mieszkańców (jakość wody, dostępność do wody i zbiorowego oczyszczania ścieków, wyspecjalizowane składowiska odpadów, utylizacja odpadów),

- tworzą lokalny rynek pracy (nowe miejsca pracy) przy ich realizacji i późniejszej eksploatacji,

- finansowane ze środków publicznych tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych oraz wymuszają poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania.

Cechą charakterystyczną finansowania gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadowej jest przede wszystkim duża skala potrzeb inwestycyjnych wynikających z wdrażania prawodawstwa krajowego i unijnego, wysoki koszt pojedynczych inwestycji, które w większości nie wytwarzają bezpośrednio dochodów uzasadniających ich realizację. Zadaniem inwestycji jest uzyskanie efektów gospodarczych i społecznych niezbędnych dla funkcjonowania, a także rozwoju poszczególnych elementów gospodarki. Należy zwrócić uwagę, że inwestycje ekologiczne gospodarki wodno-ściekowej odnoszą się nie tylko do problemu utylizacji i ograniczenia ścieków, lecz także pozyskiwania odpowiedniej jakości wody do realizacji koniecznych procesów produkcyjnych i indywidualnej konsumpcji gospodarstw domowych, gdzie często wymagane są jej szczególne walory jakościowe. Inwestycje te warunkują rozwój i funkcjonowanie przestrzennego systemu społeczno-gospodarczego, a ich rola wzrasta wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego.

Specyfika gospodarki wodno-ściekowej powoduje, że proces przygotowywania przedsięwzięć inwestycyjnych w tej dziedzinie jest bardziej skomplikowany niż w innych dziedzinach proekologicznych. W wielu przypadkach występują złożone sytuacje prawne i organizacyjne oraz właścicielskie. W eksploatacji jednego systemu ściekowego często uczestniczy kilka lub nawet kilkanaście podmiotów zarówno w odniesieniu do sfery właścicielskiej, jak i zarządczej. Występuje to wówczas, gdy jedna gmina dostarcza ścieki do oczyszczalni należącej do innej gminy lub kilka gmin dostarcza ścieki do oczyszczalni należącej do dużej gminy. Właścicielami infrastruktury ściekowej też nie zawsze są gminy. W wyniku procesów prywatyzacji lub likwidacji przedsiębiorstw państwowych i rolniczych spółdzielni produkcyjnych, infrastruktura została przejęta przez inne podmioty. Skomplikowany system zarządzania gospodarką ściekową wpływa na wysokość cen za dostawę wody i odbiór ścieków, a także ma wpływ na podział kosztów i zysków pomiędzy uczestników rynku gospodarki ściekowej. Podobnie jak w przypadku gospodarki ściekowej, charakterystyczną cechą systemów wodociągowych jest często niezgodność struktury technicznej ze strukturą administracyjną gmin.

Zadania gmin w zakresie odpowiedzialności za realizację gospodarki odpadami w kolejnych zmianach legislacyjnych dokładniej precyzują zakres działań władz publicznych odpowiedzialnych za komunalne odpady. Gminy zostały zobligowane do zapewnienia objęcia swoich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania wszystkich odpadów komunalnych oraz zapewnienia warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych itp.

Waga problemów ochrony środowiska, postęp technologiczny, kształtowanie ekologicznego wizerunku lokalnego, przyczyniają się do wzrostu zainteresowania sferą ochrony środowiska. Inwestycje ekologiczne stanowią podstawową formę realizacji zadań ochrony środowiska przez samorządy terytorialne. Rosnące wymagania społeczne, technologiczne i środowiskowe skłaniają do poszukiwania nowych, efektywnych form finansowania zadań ekologicznych oraz realizacji inwestycji rozwojowych. Motorem działań dla wielu samorządów gminnych jest presja społeczna na realizację zadań ochrony środowiska. Występuje ona przede wszystkim w takich gminach, gdzie proces zadań ekologicznych przyniósł oczekiwane rezultaty zauważalne przez mieszkańców, zwłaszcza takie efekty, które poprawiły jakość życia mieszkańców zgodnie ze środowiskiem naturalnym. Najistotniejszym problemem gmin jest wybór działań na rzecz ich rozwoju i rozwoju zrównoważonego bądź też wybór drogi przetrwania w zakresie tylko spełniania minimalnych, wymaganych zadań.

Rozwój stosunków społecznych, gospodarczych, cywilizacyjnych powoduje splatanie się wzajemnych działań na rzecz środowiska. Proces ten traci wyłączenie charakter miejscowy, a jednocześnie lokalne struktury samorządowe zmuszone są wywierać korzyści wydatkowania środków na te cele i równoważyć je z dochodami. W warunkach niestabilności gospodarczej źródła finansowania inwestycji ekologicznych nabierają szczególnego znaczenia. Zwłaszcza ograniczoność środków własnych skłania do poszukiwania alternatywnych rozwiązań.

Przegląd zadań na rzecz ochrony środowiska wskazuje na ich ogromną różnorodność i obowiązek realizowania na poziomie samorządu gminy. Liczne akty prawne wyznaczające zadania obowiązują w postaci kilku ustaw, co nie sprzyja przejrzystości wyznaczenia zakresów zadań. Zachodzące zmiany w przepisach nie dają podstaw stabilności systemu zadań. Jednocześnie zmiany prawa zaskakują gminy krótkim okresem wdrażania nowych rozwiązań i realizacją nowych inwestycji dostosowujących się do regulacji ustawowych. Czy samorządy terytorialne podołają nowym wyzwaniom związanym z tworzeniem składowisk odpadów w warunkach ciągłych zmian legislacyjnych?

4. ISTOTA PROCESU INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU GMINNEGO

4.1. Pojęcie i typologia inwestycji

Pojęcie inwestycji należy do tych kategorii ekonomicznych, którym przypisuje się bardzo różne znaczenie. W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa podstawowe ujęcia inwestycji: monetarne, widziane przez ruch pieniądza, oraz rzeczowe, określone przez pryzmat ruchu dóbr. Według D. Schneidera „[...] inwestycje są strumieniem płatności rozpoczynającym się wydatkami z nadzieją uzyskania w przyszłości wpływów przewyższających te wydatki”¹. Z kolei rzeczowe ujęcie inwestycji znajduje swój wyraz w pracach ekonomistów amerykańskich, gdzie przez nie „rozumie się zakupy dóbr kapitałowych – zakładów produkcyjnych, wyposażenia, budynków mieszkalnych oraz zmiany zapasów, które mogą być użyte do produkcji innych dóbr i usług”².

Inwestycje są podstawowym czynnikiem wzrostu i rozwoju każdego podmiotu społeczno-gospodarczego. W języku potocznym są to nakłady ponoszone w celu stworzenia nowego lub zwiększenia istniejącego majątku, który w przyszłości zaowocuje zwiększonym strumieniem dóbr i usług³.

W literaturze inwestycje najczęściej definiuje się jako „powiększenie lub utrzymywanie na dotychczasowym poziomie zasobu kapitału w postaci maszyn, urządzeń, budynków i infrastruktury technicznej”⁴ lub „zaangażowanie środków gospodarczych w przedsięwzięcie gospodarcze mające na celu pomnożenie majątku właściciela przez przysporzenie [mu] określonych dochodów”⁵. Nowoczesne podejście do inwestycji wskazuje, że ich rezultatem może być nie tylko przyrost majątku, ale także innych zasobów lub korzyści innego rodzaju,

¹ D. Schneider, *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, Gabler Verlag, Wiesbaden 1992, s. 34.

² D. R. Kamershen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 259.

³ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

⁴ R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 263.

⁵ E. Nowak, E. Pielichaty, M. Poszwa, *Rachunek opłacalności inwestowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 16.

np.: podniesienie kwalifikacji pracowników, pozyskanie lepszej renomy przez przedsiębiorstwo⁶.

Uniwersalną definicję inwestycji stworzył w 1965 r. A. Hirshleifer, według którego „[...] inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem dla przyszłych korzyści. Problem polega na tym, że teraźniejszość jest względnie znana, natomiast przyszłość jest tajemnicą. Przeto inwestycja jest wyrzeczeniem się pewnego dla niepewnej korzyści [...]”. Definicja ta eksponuje najważniejsze cechy inwestycji, czyli:

- element psychologiczny związany z inwestowaniem, polegający na wyrzeczeniu się bieżącej konsumpcji w celu osiągnięcia korzyści w przyszłości,
- wpływ czasu, jaki musi nastąpić, by inwestycja przyniosła efekt,
- ryzyko towarzyszące inwestycji⁷.

Istotną cechą inwestycji jest jej celowość. W różnych przytaczanych definicjach inwestycje są działaniem przemyślanym, zaplanowanym i zmierzającym do założonego celu. Pojęcie inwestycji i zasady postępowania w konkretnych rodzajach inwestycji są ujęte także w niektórych aktach prawnych⁸. Między innymi ustawa o rachunkowości od 1 stycznia 2002 r. nadała pojęciu „inwestycje” nową treść, zgodnie z którą inwestycje to

aktywa nabyte w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych, wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, dywidend lub innych pożytków, w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę, lecz zostały nabyte w celu osiągnięcia tych korzyści⁹.

⁶ A. Michalak, *op. cit.*, s. 13–14.

⁷ A. Hirshleifer, *Investment, interest and capital*, Prentice–Hall, Englewood Cliffs (NJ) 1970, s. 48.

⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm., zawierająca normy dotyczące zasad i trybu postępowania lokalizacyjnego, mającego na celu ustalenie i uzgodnienie miejsca realizacji inwestycji; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU 1994, nr 89, poz. 414, 415, z późn. zm., określająca zasady nadzoru techniczno-administracyjnego nad wykonawstwem inwestycji; Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, DzU 1992, nr 21, poz. 86, z późn. zm. i Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 1991, nr 80, poz. 350, z późn. zm., które określają zasady opodatkowania inwestorów, zwłaszcza w zakresie ulg podatkowych z tytułu realizowanych inwestycji preferowanych; Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU 1994, nr 121, poz. 591, z późn. zm., oraz Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, DzU 2000, nr 113, poz. 1186, określające zasady ujmowania inwestycji w księgach rachunkowych i ich rozliczania, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości*, DzU 2009, nr 152, poz. 1223.

⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994..., tekst jednolity: *Obwieszczenie [...] z dnia 2 września 2009...*, art. 3, ust. 1, pkt 17.

Nowelizacja ustawy o rachunkowości od 1 stycznia 2009 r.¹⁰ poszerzyła definicję inwestycji o aktywa posiadane, a nie wyłącznie nabyte. Zmiana definicji oznacza, że od tego dnia o zakwalifikowaniu do inwestycji nie decyduje fakt nabycia składników aktywów, lecz sposób ich wykorzystania. Do inwestycji zalicza się aktywa posiadane w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych, niezależnie od sposobu ich pozyskania.

Z punktu widzenia celu inwestycji wyróżnia się przede wszystkim inwestycje: rzeczowe, finansowe i niematerialne. Inwestycje rzeczowe są formą przedsięwzięć gospodarczych, polegającą na powiększeniu zasobów niefinansowych składników majątku trwałego jednostki. Podstawowym celem inwestycji rzeczowych jest wzrost wartości majątku oraz przyniesienie inwestorowi odpowiednich dochodów finansowych. Przedmiotem inwestycji rzeczowych mogą być różne dobra trwałe. Z tego punktu widzenia można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje inwestycji rzeczowych, są to inwestycje:

- w dobra rzeczowe,
- rzeczowe produkcyjne.

Inwestycje w dobra rzeczowe traktowane są jako pozaprodukcyjne, natomiast rzeczowe i produkcyjne są taką formą inwestycji, której istotą jest angażowanie środków finansowych w środki trwałe podmiotu gospodarczego. Inwestycje te polegają na powiększaniu zasobów środków trwałych w drodze ich zakupu lub tworzenia we własnym zakresie. Dzięki inwestycjom rzeczowym produkcyjnym zwiększa się zdolność wytwórcza jednostki gospodarczej, a ostatecznym celem jest osiągnięcie odpowiednich dochodów pieniężnych¹¹. Inwestycje rzeczowe polegają na angażowaniu środków finansowych w powiększanie zasobów rzeczowych składników majątku trwałego jednostki. Podstawowym celem inwestycji rzeczowych jest wzrost wartości majątku oraz przyniesienie inwestorowi odpowiednich dochodów. Specyfiką tych inwestycji jest angażowanie środków finansowych w środki trwałe podmiotu gospodarczego w drodze ich zakupu lub tworzenia we własnym zakresie¹². Inwestycje rzeczowe są najbardziej znaczące dla jednostki, ponieważ:

- pociągają za sobą zaangażowanie znacznych środków pieniężnych w długim terminie,
- decyzje raz podjęte są trudne do zmiany,
- sukces lub porażka podmiotu może zależeć od podjętej decyzji inwestycyjnej,
- realizację inwestycji rzeczowych długofalowo kształtuje zapotrzebowanie na określone środki obrotowe niezbędne do eksploatacji nowo powstałych środków trwałych.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ E. Nowak, E. Pielichaty, M. Poszwa, *op. cit.*, s. 15–20.

¹² A. Michalak, *op. cit.*, s. 21.

Kolejnym kryterium jest czas realizacji inwestycji i ich wielkość. Według niego duże inwestycje to inwestycje długookresowe, średnie – średniookresowe, a małe – krótkookresowe. Inwestycje rzeczowe można podzielić także ze względu na ich koszt, złożoność oraz czas realizacji. Inwestycje duże charakteryzuje znaczny koszt, większa złożoność oraz czas realizacji inwestycji sięgający kilku lat.

W literaturze można spotkać podział inwestycji rzeczowych na trzy podgrupy rodzajowe: inwestycje wielozadaniowe, jednozadaniowe złożone i jednozadaniowe proste. Inwestycje wielozadaniowe to inwestycje duże, które angażują znaczne zasoby, są wysoce kapitałochłonne, długookresowe, wymagają różnych prac budowlano-montażowych. Inwestycje jednozadaniowe złożone są inwestycjami średnimi. Mogą mieć charakter budowlany lub zakupowy. Inwestycje jednozadaniowe proste są to inwestycje małe, krótkoterminowe. Polegają na zakupie pojedynczych składników majątku trwałego zazwyczaj w celu odtworzenia zużytych lub przestarzałych jego składników.

Inwestycje finansowe polegają na lokowaniu kapitału, najczęściej w postaci środków pieniężnych, ale też w postaci środków rzeczowych, w innym podmiocie gospodarczym. Są realizowane głównie poprzez transakcje za pomocą instrumentów finansowych. Celem inwestycji finansowych jest osiągnięcie określonego dochodu w postaci odsetek, dywidendy, przyrostu wartości rynkowej kapitału. Istotną działalnością w zakresie inwestycji finansowych jest inwestowanie w papiery wartościowe: akcje, obligacje, udziały w spółkach nieemisyjnych, bony skarbowe oraz inne instrumenty finansowe, takie jak opcje, transakcje terminowe. Innymi formami inwestycji finansowych są: lokaty bankowe, jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych oraz specjalne formy ubezpieczeń, np.: rentowe, emerytalne, oszczędnościowe, posagowe itp.

Inwestycje niematerialne obejmują wydatki na nabycie wartości niematerialnych, takie jak: patenty, licencje, oprogramowanie komputerowe oraz inne dobra służące prowadzeniu badań, rozwojowi i reklamie, poprawie jakości produktów i usług, wzrostowi wydajności pracy oraz poprawie efektywności procesów gospodarczych. Zalicza się do nich również wydatki na zaspokojenie potrzeb socjalnych i społecznych.

Kolejnym kryterium podziału inwestycji jest ich forma własności. Według tego kryterium wyróżnia się inwestycje prywatne, publiczne i publiczno-prywatne. Inwestycje prywatne to inwestycje podejmowane przez prywatne podmioty gospodarcze. Aktywność inwestycyjną podmiotów prywatnych regulują przepisy o działalności gospodarczej. W odpowiednich regulacjach prawnych każdej formie prywatnej inicjatywy są stawiane konkretne warunki prowadzenia działalności. Prawo pozostawia tym podmiotom dużą swobodę w zakresie podejmowania działalności inwestycyjnej.

Inwestycje publiczne są podejmowane przez podmioty publiczne, czyli takie jednostki organizacyjne, których właścicielem jest państwo lub samorząd. Wśród podmiotów publicznych można wyróżnić jednostki budżetowe i pozabudżetowe. Wyróżniają je specyficzne zasady gospodarki finansowej. Inwestycje podejmowane przez podmioty publiczne muszą być ujęte w ich rocznych planach finansowych. Podmioty publiczne sporządzają rachunek przepływów pieniężnych przedsięwzięcia inwestycyjnego obejmujący od kilku do kilkunastu lat. Podstawą takiego planu jest budżet państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Inwestycje publiczno-prywatne można określić jako współpracę, w ramach której administracja rządowa i/lub samorządowa oraz sektor prywatny realizują wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne, dokonując podziału zysku, ryzyka i odpowiedzialności za podejmowaną działalność. Współpraca taka jest nazywana partnerstwem publiczno-prywatnym i najczęściej dotyczy realizacji i finansowania długoterminowych, kapitałochłonnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Partnerstwo publiczno-prywatne występuje zwykle w sytuacjach, gdy budżet państwa i budżety jednostek samorządowych mają niewystarczające środki na cele modernizacyjne i rozwojowe. Dotyczy to w szczególności inwestycji infrastrukturalnych (budowa i remonty dróg, autostrad i mostów, budowa metra, linii tramwajowych, kolejowych, podziemnych garaży w wielkich miastach), przemysłu wysokich technologii, ochrony środowiska, energetyki itp., a także finansowania inwestycji w szkolnictwie, administracji publicznej oraz placówek służby zdrowia¹³.

Według kryterium sposobu realizacji inwestycje dzieli się na: modernizacyjne i rozwojowe. Inwestycje modernizacyjne mają na celu podniesienie technicznego oraz ekonomicznego poziomu wytwarzania przez unowocześnienie wyposażenia. Inwestycje te przynoszą szybkie efekty. Inwestycje rozwojowe natomiast polegają na przebudowie, rozbudowie, rekonstrukcji lub adaptacji istniejących obiektów lub na budowie nowych powierzchni użytkowych¹⁴.

Kolejnym kryterium podziału inwestycji jest związek z efektem, jaki ma przynieść ich realizacja. Według tego kryterium inwestycje dzieli się na: podstawowe, towarzyszące i pośrednie. Inwestycje podstawowe są bezpośrednio związane z realizacją głównego celu inwestowania w danym przypadku. Inwestycja towarzysząca wywołana jest inwestycją podstawową, a jej cel to zarówno budowa obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (urządzeń komunikacyjnych, wodnych, obiektów służących ochronie środowiska, ochronie przeciwpożarowej itp.), zapewniających niezbędne zaopatrzenie inwestycji

¹³ *Ibidem*, s. 35–37.

¹⁴ I. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane – Poradnik prawniczy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 63.

podstawowej w odpowiednie źródła energii, jak i zapewnienie usług wiążących ją z zewnętrznym układem urządzeń infrastruktury społecznej (obiektów mieszkalnych, oświaty, służby zdrowia, kultury, rzemiosła, handlu itp.). Inwestycje pośrednie wywołane są inwestycją podstawową u kooperantów. Dzięki tym układom można zapewnić inwestycji podstawowej prawidłowe zaopatrzenie i zbyt.

Biorąc pod uwagę źródło finansowania inwestycji dzieli się one na finansowane z własnych środków inwestora i ze źródeł zewnętrznych. Wybrane kryteria klasyfikacyjne inwestycji mają charakter porządkujący. Wyodrębnianie inwestycji według jednego kryterium w praktyce jest kłopotliwe, ponieważ pozostają one ze sobą współzależne.

Kwestia jednoznacznego zdefiniowania inwestycji w obowiązujących, w Polsce przepisach prawnych nie została rozstrzygnięta. Akty prawne odnoszą się do pojęcia inwestowania w konkretnych rodzajach inwestycji i mają charakter regulacji zasad postępowania w danych inwestycjach. Najczęściej przytaczane są pojęcia ustawy o rachunkowości i ustaw prawa podatkowego. W myśl prawa podatkowego nie uznaje się za inwestycje ani przyjętych do użytkowania składników rzeczowego majątku trwałego, które wytwarzają nowe wartości, ani też składników, które zgodnie z ustawą o rachunkowości są inwestycjami, tzn. wartości niematerialnych i prawnych, nieruchomości, aktywów finansowych nabywanych w celu osiągnięcia korzyści z przyrostu ich wartości w czasie. Szczegółowe i techniczne ujmowanie inwestycji pojawia się w wielu innych ustawach. Wszędzie jednak występuje tylko czynnościowe ich ujęcie.

Dla potrzeb dalszych rozważań używane pojęcie inwestycji identyfikowane jest przede wszystkim na gruncie przepisów podatkowych. Używając określeń „inwestycje ekologiczne” czy „inwestycje w dziedzinie ochrony środowiska”, należy traktować je w znaczeniu językowym jako synonimy. Stosując określenie publiczne inwestycje ekologiczne, odnosi się je do inwestycji związanych z zadaniami publicznymi ochrony środowiska jednostek samorządu terytorialnego, realizowanymi zarówno samodzielnie przez te jednostki, jak i przez jednostki organizacyjne przez nie utworzone. Używając też określenia infrastrukturalne w przypadku inwestycji publicznych, odwołano się zarówno do pojęć zawartych w przepisach podatkowych¹⁵, jak i pojęcia infrastruktury jako zbioru obiektów, urządzeń oraz instytucji spełniających społeczno-gospodarcze funkcje usługowe istotne dla funkcjonowania danej społeczności.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, DzU 2004, nr 54, poz. 535, z późn. zm., art. 146, ust. 3.

4.2. Specyfika inwestycji samorządowych

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma prawo samodzielnie decydować o kierunkach realizowanej polityki, dobierając do ich realizacji dostępne i adekwatne środki oraz wykorzystując odpowiednie metody i instrumenty finansowe. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym¹⁶, jak i odpowiednie unormowania konstytucyjne z zakresu działania gminy¹⁷ zawierają tzw. zasadę domniemania właściwości gminy w sprawach wykonywania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. W przepisach prawnych przyjęto klauzulę, że do gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów¹⁸. W sytuacji podejmowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma zaspokajanie potrzeb miejscowej społeczności zgodnie z realizacją ustawowych zadań. Obejmują one działania z zakresu użyteczności publicznej.

Przez inwestycje samorządowe należy rozumieć takie inwestycje przypisane gminie, które spełniają następujące kryteria:

- są zadaniami publicznymi,
- mają znaczenie lokalne,
- służą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej,
- umożliwiają prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów,
- wyróżniają je specyficzne zasady gospodarki finansowej,
- bezpośrednio służą poprawie poziomu życia mieszkańców.

Najogólniej można stwierdzić, że inwestycjami samorządowymi jest wydatkowanie środków w celu powiększenia przyszłych korzyści (materialnych i niematerialnych) wspólnoty samorządowej. Różnorodność zadań wykonywanych przez gminy powoduje, że inwestycje gminne można podzielić na następujące kategorie¹⁹:

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 164.

¹⁸ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1994, Ser. II, nr 137, s. 39.

¹⁹ M. Jastrzębska, *Dziedziny zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8, s. 26.

- mające bezpośredni wpływ na poziom życia mieszkańców gminy,
- umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów,
- mające na celu przygotowanie terenów inwestycyjnych,
- rzeczowe i finansowe.

Większość przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez samorządy jest inwestycjami, których rezultatem jest infrastruktura społeczna i techniczna. Inwestycje infrastrukturalne techniczne dotyczą m. in.: sieci dróg, łączności, telekomunikacji, obiektów i urządzeń gospodarki wodno-ściekowej. Inwestycje infrastrukturalne społeczne obejmują szkoły oraz urządzenia i obiekty oświatowe, urządzenia i obiekty opieki zdrowotnej i opieki społecznej, urządzenia i obiekty służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego itp.²⁰ Inwestycje publiczne polegają też na budowie przez państwo lub samorząd terytorialny: systemów energetyki, urządzeń gospodarki komunalnej, urządzeń administracji i sądownictwa, wreszcie (co współcześnie odgrywa coraz większą rolę) obiektów służących nauce i prowadzeniu badań, zwłaszcza o charakterze podstawowym. Inwestycje publiczne, podejmowane na większą skalę są często przygotowywane w sposób kompleksowy w toku specjalnych programów rządowych i zwykle wieloletnich.

Inwestycje infrastrukturalne stanowią ważną determinantę rozwoju gospodarczego gmin. Są one bowiem nie tylko warunkiem istnienia podmiotów miejscowych, ale także stanowią źródło przewagi konkurencyjnej danej gminy. Dzięki rozwiniętej infrastrukturze gmina jest bardziej atrakcyjna z punktu widzenia inwestorów prywatnych i w efekcie końcowym przekłada się to na spadek bezrobocia i ogólne ożywienie gospodarcze. Ma to szczególne znaczenie dla gmin wiejskich, które charakteryzują się dużo niższym od przeciętnego poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Gminy w celu realizacji swoich ustawowych zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców podejmują działalność inwestycyjną polegającą na zwiększaniu bądź modernizacji istniejących środków trwałych oraz tworzeniu nowych²¹. Oznacza to, że kładą one główny nacisk na budowę nowych oraz rozbudowę, modernizację istniejących sieci kanalizacyjnych, wodociągowych oraz dróg.

Inwestycje infrastrukturalne są zazwyczaj zadaniami czasochłonnymi, a na ich realizację gminy potrzebują ogromnych środków finansowych. Inwestycje te z reguły są finansowane za pomocą zewnętrznych źródeł finansowania. Zgodnie z przedstawionym powyżej podziałem inwestycji, inwestycje samorządowe to

²⁰ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 48.

²¹ *Realizacja inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 1–2.

w większości inwestycje rzeczowe zarówno wielozadaniowe, jak i jednozadaniowe złożone. Nie należy jednak zapominać o innych działaniach podejmowanych przez gminy, takich jak: ochrona przeciwpożarowa, szkolnictwo podstawowe, ochrona zdrowia, czy też zadaniach z zakresu administracji publicznej, czyli tzw. inwestycjach rzeczowych jednozadaniowych prostych oraz inwestycjach niematerialnych. Tego rodzaju inwestycje nie są już tak czasochłonne, nie wymagają tak dużych nakładów finansowych, jak poprzednie.

Inwestycje samorządowe poprawiają jakość życia oraz ułatwiają funkcjonowanie mieszkańcom na terenie danej gminy. Służą kreowaniu rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym²². Są podstawowym czynnikiem wzrostu i przekształceń strukturalnych gospodarki. Jest więc oczywiste, że w całokształcie oddziaływań państwa na rozwój społeczno-ekonomiczny kraju bardzo ważną pozycję musi zajmować polityka inwestycyjna. Władze gminy powinny zdawać sobie sprawę z istotnego znaczenia inwestycji gminnych dla możliwości kreowania nowych inwestycji innych podmiotów oraz ich znaczenia w tworzeniu koniunktury na lokalnym rynku pracy²³.

Ogólnie ujmując, polityka inwestycyjna spełnia funkcje instrumentalne w realizacji zadań w ramach ogólnej polityki rozwoju ekonomicznego. Bezpośrednim jej celem jest oddziaływanie na procesy odtwarzania i powiększania kapitału trwałego. Inwestycje polegają na transformowaniu środków pieniężnych w składniki majątku (kapitału) trwałego. W gospodarce rynkowej polityka inwestycyjna państwa czy nawet gminy wywiera znaczny wpływ na przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane przez prywatnych przedsiębiorców, m. in. na wybór kierunków inwestowania²⁴.

Niepewność związana z przewidywaniami dotyczącymi realizacji inwestycji w przyszłości jest uzależniona od horyzontu czasu, jakiego dotyczą inwestycje. Im horyzont czasowy jest dłuższy, tym większe niebezpieczeństwo, że wartość rzeczywiście osiągniętych dochodów będzie znacznie mniejsza od wartości oczekiwanej. Tak więc oznacza to wzrost, wraz z upływem czasu, ryzyka towarzyszącego danej inwestycji²⁵.

W zasadzie wszystkie inwestycje realizowane w obszarze samorządu cechują takie elementy, jak:

- celowość inwestycji w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danego obszaru,

²² L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005, s. 148.

²³ A. Bagieńska, *Rola instrumentów finansowych gmin w rozwoju lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 10, (Szczecin), s. 390.

²⁴ R. Broszkiewicz, *Polityka inwestycyjna*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 410–411.

²⁵ E. Nowak, E. Pielichaty, M. Poszwa, *op. cit.*, s. 24–25.

- wpływanie na poziom przyszłych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego,
- wysoka kapitałochłonność, szczególnie w początkowej fazie ich realizacji,
- ciągłość, tj. w relatywnie długim okresie następuje wykorzystanie środków do ich realizacji,
- skomplikowane i niepowtarzalne technologie ich realizacji mają bezpośredni wpływ na okres ich realizacji i niepodzielność danej inwestycji,
- wzajemne powiązania elementów inwestycji przybierają cechy komplementarności lub substytucyjności,
- ścisły związek oddziaływania inwestycji w określonych warunkach naturalnych itp.,
- poprawa warunków życia jednostek i zlokalizowanych podmiotów,
- nieodwracalność skutków decyzji inwestycyjnych.

Inwestycje pełnią bardzo istotną rolę w rozwoju każdego kraju i regionu, a szczególnie w okresie transformacji systemowej i w odniesieniu do regionów słabiej rozwiniętych²⁶. Szanse rozwoju gospodarczego gminy oceniać można m. in. na podstawie zakresu i rodzaju prowadzonych tam inwestycji, dokonywanych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko inwestycji dokonywanych przez gminę.

Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących gminne programy i strategie, w tym strategie i programy inwestycyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio przez gminę, lecz także inwestycje podejmowane przez inne podmioty na terenie gminy. Prowadzenie na obszarze gmin inwestycji ma duży wpływ na ich rozwój gospodarczy. To właśnie atrakcyjność gospodarcza gminy uzależniona jest od infrastrukturalnych inwestycji samorządowych z kilku powodów. Najważniejsze z nich to:

- gminne inwestycje o charakterze infrastrukturalnym powodują ożywienie inwestycyjne w innych dziedzinach, np. budownictwie mieszkaniowym,
- inwestycje finansowane ze środków publicznych tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych, ponieważ poprzez zamówienia publiczne dają pracę lokalnym firmom,
- inwestycje gminne zapobiegają bezrobociu poprzez organizację robót budowlanych, a spirala inwestycyjna tworzy lokalny rynek pracy,
- zwiększają bazę dochodową gminy na następny okres²⁷,

²⁶ W. Kosiedowski, E. Kulesza, M. Piotrowska, *Inwestycje publiczne jako instrument polityki rozwoju regionu*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, W. Kosiedowski (red.), Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001, s. 261.

²⁷ J. Czempas, *Inwestycje gminne – znaczenie i pomiar*, [w:] *Forum Samorządowe, polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 86–87.

– gminne inwestycje infrastrukturalne i komunalne podnoszą w sposób trwały standard życia mieszkańców²⁸,

– wpływają na ogólną poprawę stanu środowiska, a zarazem tworzą poprzez tzw. korzyści lokalizacyjne dobre warunki dla rozwoju na jej terytorium podmiotów gospodarczych²⁹.

Inwestycje publiczne zajmują wśród instrumentów polityki inwestycyjnej państwa szczególne miejsce, są bowiem najsilniejszym sposobem interwencji i to bezpośredniej. Państwo lub jednostki samorządu terytorialnego przejmują na siebie zadania inwestorów, dokonując nakładów w obrębie sektora publicznego, powiększając zasoby umiejscowionych w nim środków trwałych. Znaczenie inwestycji publicznych jako czynnika służącego pobudzaniu procesów inwestycyjnych w gospodarce jest bardzo duże. Mają one również wpływ na podnoszenie potencjału zdolności urządzeń dostarczających gospodarce, zwłaszcza firmom prywatnym, różnego rodzaju korzyści zewnętrznych, podnoszących efektywność prowadzonej działalności przez rozszerzanie rynku i obniżanie kosztów.

Organizacyjna i własnościowa forma inwestycji ma duże znaczenie w procesie finansowania inwestycji, ponieważ inwestycje charakteryzują się innymi możliwościami pozyskiwania kapitału z poszczególnych źródeł finansowania. Istnieje określona specyfika w zakresie finansowania inwestycji samorządowych. Projekty inwestycyjne są elementem wydatków budżetowych, które w długim okresie mają pokrycie w dochodach własnych. Istnieją możliwości pozyskiwania przychodów zwrotnych w postaci kredytu, pożyczki czy emisji papierów wartościowych. Jednak w dłuższym okresie tylko dochody, dokładniej nadwyżka dochodów ponad poziom wydatków bieżących, pozostają ostatecznym źródłem finansowania inwestycji samorządowych.

Wśród organizacyjnych form inwestycji wyróżnia się:

– inwestycje podejmowane przez podmioty funkcjonujące na rynku, angażujące się w inwestycje w ramach dotychczasowej działalności,

– inwestycje podejmowane przez podmioty nowo powstałe, powołane w celu realizacji danej inwestycji³⁰.

Inwestycja realizowana przez istniejące podmioty gospodarcze, które funkcjonują już na rynku, jest realizowana jednocześnie z działalnością tego podmiotu i w ramach jego formy organizacyjnoprawnej. Oznacza to, że sprawy związane z inwestycją prowadzone są jednocześnie z podstawową działalnością przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo, które działa już na rynku, posiada majątek, który może przeznaczyć na zabezpieczenie części zobowiązań z tytułu realizo-

²⁸ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 34.

²⁹ *Ibidem*, s. 46

³⁰ A. Michalak, *op. cit.*, s. 29.

wanej inwestycji. Podmiot ten ma już wypracowaną renomę, pozycję rynkową, wiarygodność oraz zaufanie instytucji finansowych oraz kooperatorów, z którymi współpracował. W takiej sytuacji o wiele łatwiej jest mu uzyskać kapitał na finansowanie inwestycji z zewnętrznych źródeł.

Pojedyncze podmioty prowadzące działalność gospodarczą najczęściej realizują inwestycje jednozadaniowe proste oraz złożone. Za podmioty działające na rynku od jakiegoś czasu uznaje się także związki kooperacyjne i koncentracyjne, zawiązane w celu realizacji inwestycji. Związki te tworzą przedsiębiorstwa działające na rynku jako odrębne jednostki. Podmioty te podejmują współpracę gospodarczą, aby zwiększyć potencjał gospodarczy potrzebny do realizacji wspólnej, często wielozadaniowej, inwestycji. Najczęściej występującymi formami organizacyjno-prawnymi, jakie przybierają związki podmiotów są: holding, koncern (związki koncentracyjne) oraz konsorcjum (związek kooperacyjny).

Inwestycja może być realizowana przez podmioty nowo powołane. Cel i działalność takiego podmiotu jest związana wyłącznie z podejmowanym przedsięwzięciem inwestycyjnym. Z takimi podmiotami najczęściej mamy do czynienia w przypadku dużych, wielozadaniowych inwestycji. Inwestycja realizowana w ramach takiego podmiotu gospodarczego ma mniejsze możliwości pozyskania kapitału. Majątkiem jest majątek wniesiony przez jego założycieli i majątek powstający w trakcie realizacji inwestycji. Nowo powstające podmioty często zwane są podmiotami celowymi. Są one samodzielne prawnie i ekonomicznie oraz realizują inwestycje we własnym imieniu i na własne ryzyko. Bardzo często mają formę spółki prawa handlowego. Działają w okresie ustalonym w umowie zawartej między współwłaścicielami i z reguły jest to okres, w którym trwają główne prace inwestycyjne, obejmujące budowę obiektów inwestycyjnych. Istotnym argumentem przemawiającym za potrzebą podejmowania wspólnych inwestycji jest ograniczenie barier w ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania, co pozwala zwiększać szanse przy występowaniu o pomoc unijną. Taką możliwość wykonywania zadań własnych przez gminy we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego stwarza art. 10 ustawy o samorządzie gminnym. Współpraca może przybierać różne formy organizacyjno-prawne. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość tworzenia i przystąpienia przez gminy do związków międzygminnych oraz zawieranie porozumień międzygminnych. Zasady takich rozwiązań znajdują się w rozdz. 7 ustawy i na ogół jest to prawnie jedyny przypadek, gdzie dochodzi do przekazania przez gminę odpowiedzialności za wykonanie zadania własnego³¹.

³¹ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki terytorialnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 23.

Zasadność takich działań jest podyktowana wspólnym interesem określonych społeczności lokalnych i może występować w gospodarce wodno-ściekowej i odpadowej³². Takie działania mogą być atrakcyjne, jeśli jedna z gmin posiada odpowiednie urządzenia, zaplecze techniczne i środki, a inne gminy po wyliczeniu opłacalności takiego rozwiązania przystępują do wspólnych przedsięwzięć. Dzięki tym rozwiązaniom obniżają się koszty budowy i eksploatacji specjalistycznych urządzeń³³. Zwłaszcza dotyczy to takich wspólnych przedsięwzięć, jak wysypiska odpadów, segregowanie i oczyszczalnie ścieków. Z uwagi na fakt, że inwestycje w większości są wysokokapitałochłonne, realizacja współpracy między gminami powinna być coraz większa.

4.3. Specyfika ekologicznych inwestycji jednostek samorządu gminnego

Traktowanie ochrony środowiska jako działania zmierzającego do przywrócenia równowagi przyrodniczej jest przesłanką wyróżnienia określonych inwestycji w kategorii inwestycji ekologicznych. Istotne jest wszelkie działanie zapobiegające powstawaniu uciążliwości dla środowiska. W takim ujęciu ochrona środowiska wymaga szczególnych, specyficznych dla takiego działania inwestycji. Inwestycje ekologiczne jednostek samorządu terytorialnego są wydatkami na zakup lub wytworzenie materialnych składników majątkowych związanych z realizacją ustawowych zadań na rzecz środowiska. Obejmują one działania z zakresu użyteczności publicznej³⁴.

Wyodrębnia się inwestycje służące ochronie środowiska jako odrębne inwestycje, a także nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w inwestycjach o innym charakterze, np. przemysłowym. Dotyczą one ochrony: wód, powietrza, powierzchni ziemi, przyrody i krajobrazu oraz środowiska przed hałasem. Obejmują także likwidację, wykorzystywanie, unieszkodliwianie odpadów przemysłowych i komunalnych oraz rekultywację hałd, wysypisk i stawów osadowych³⁵.

³² R. Suwała, *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8, s. 7.

³³ M. Rulińska, *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003, s. 5.

³⁴ J. Famielec, *Rola gmin w procesach inwestowania ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska*, [w:] A. Harańczyk (red.), *Samorząd terytorialny – zadania – gospodarka – rozwój*, Antykwa, Chrzanów 2001, s. 155.

³⁵ F. Piótek (red.), *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych nieposiadających osobowości prawnej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice–Białystok 2000, s. 66.

Przepisy ustawowe obciążają władze gminne wyłącznie odpowiedzialnością za tworzenie odpowiednich warunków do podejmowania działań inwestycyjnych oraz nadają uprawnienia regulacyjne w stosunku do podmiotów zaspokajających potrzeby mieszkańców w zakresie inwestycyjnym. Angażowanie się gmin w procesy inwestycji ekologicznych wynika z faktu, że elementy infrastruktury technicznej mają charakter dóbr publicznych. To znaczy, że cechuje je brak konkurencyjności w konsumpcji oraz niemożność wyłączenia ich z tejże. Dobra te nie mogą być sprawnie dostarczane przez rynek i wymagają interwencji sektora publicznego³⁶. Rodzaj i cechy dóbr publicznych odbieranych na szczeblu lokalnym wyznaczają tym samym wykonawców na tym samym poziomie. Innym, istotnym argumentem przemawiającym za miejscem realizacji inwestycji ekologicznych w gminach jest występowanie efektów zewnętrznych. Interwencja władzy publicznej jest konieczna w celu poprawy ich alokacji.

Kolejną przesłanką przemawiającą za podejmowaniem przez gminy inwestycji ekologicznych są korzyści związane z istnieniem monopolu na tego rodzaju świadczenie usług. Gminy także dysponują potencjalnie znacznie większym zasobem środków na ich realizację niż przedsiębiorstwa. Ponadto gminy realizując inwestycje ekologiczne powinny być przekonane o tym, jak ważne są inwestycje gminne dla innych inwestycji i dla rozwoju lokalnych firm oraz rozwoju gospodarczego w ogóle, o czym decydują następujące cechy:

- dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne na rzecz ochrony środowiska powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo w wodociąg i kanalizację przyciąga inwestorów budowlanych itp.),
- inwestycje takie finansowane przez gminę dają pracę lokalnym firmom, napędzając tym samym koniunkturę na rynku np. usług budowlanych,
- inwestycje odnoszące się do ochrony środowiska są metodą zapobiegania bezrobociu poprzez tworzenie nowych miejsc pracy przy ich realizacji i późniejszej obsłudze,
- inwestycje infrastrukturalne i komunalne podnoszą standard życia mieszkańców, dzięki realizacji dyrektyw unijnych odnoszących się do poprawy np. jakości wody, segregacji odpadów, czystości powietrza itp.³⁷,
- brak niezbędnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska, jak również w innych sferach działalności staje się barierą rozwoju zrównoważonego³⁸.

Różnorodność i szeroki zakres inwestycji na rzecz ochrony środowiska wpisuje je także w inwestycje związane z realizacją celów publicznych określonych

³⁶ R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book, New York 1984, s. 49–50.

³⁷ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *op. cit.*, s. 34.

³⁸ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2004, s. 89.

w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁹. Celami publicznymi w rozumieniu ustawy (art. 6, pkt 1–10) związanymi z działaniami pośrednio i bezpośrednio odnoszącymi się do ochrony środowiska są działania polegające na:

- wydzielaniu gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,

- budowie i utrzymywaniu ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,

- budowie i utrzymywaniu publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenie, przesyłanie, oczyszczanie i odprowadzanie ścieków oraz odzysku i unieszkodliwianie odpadów, w tym ich składowanie,

- budowie oraz utrzymywaniu obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych, mających zaopatrywać w wodę, regulować przepływy i ochraniać przed powodzią, a także regulować i utrzymywać wody, oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Jednym z najczęściej cytowanych kryteriów podziału inwestycji służących ochronie środowiska jest podział na inwestycje:

- „końca rury”; nie wpływają one na proces produkcji, lecz redukują zanieczyszczenia powstałe w jego wyniku,

- „inwestycje zintegrowane”; zmiany w procesie produkcji, które redukują ilość i zmieniają jakość produkowanych zanieczyszczeń na bardziej przyjazne środowisku,

- inwestycje związane z monitoringiem środowiska; instalacje i urządzenia służące do pomiaru: czystości wód, emisji zanieczyszczeń wód i powietrza, ilości i jakości odpadów, zanieczyszczenia gleb, ochrony bioróżnorodności i krajobrazu, ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem,

- prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe oraz szkolenia w zakresie ochrony wód, zanieczyszczenia powietrza, gospodarki odpadami, ochrony gleby, ochrony bioróżnorodności i krajobrazu, ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem⁴⁰.

Inwestycje „końca rury” nie ingerują w proces produkcyjny, co oznacza że produkcja może być prowadzona bez nich. Podstawowym ich celem jest

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 1997, nr 115, poz. 741, z późn. zm.

⁴⁰ Taka klasyfikacja jest zgodna z Głównym Urzędem Statystycznym oraz E. Broniewicz, *Badanie opłacalności przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska*, [w:] *Zarządzanie ochroną środowiska w przedsiębiorstwie i gminie*, B. Poskrobko (red.), Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 1997, s. 191.

redukcja i unieszkodliwianie zanieczyszczeń powstałych w procesie produkcji. Przyjmują one postać konkretnych urządzeń technicznych typu oczyszczalnie ścieków. Natomiast inwestycje zintegrowane poprzez modyfikacje procesów technologicznych, które dzięki nim stają się bardziej czyste i przyjazne środowisku, prowadzą do zmniejszenia ilości wytwarzanych zanieczyszczeń. Są one przede wszystkim inwestycjami prewencyjnymi w postaci nowoczesnych technologii produkcji. Ten rodzaj przedsięwzięć świadczy o względnie wysokim poziomie innowacyjności przedsięwzięć. W ochronie wód do inwestycji „końca rury” zalicza się:

- przemysłowe, komunalne i przyzagrodowe oczyszczalnie ścieków,
- podczyszczanie ścieków przemysłowych,
- kanalizację odprowadzającą ścieki lub wody opadowe,
- urządzenia do przeróbki i zagospodarowania osadów z oczyszczalni ścieków,
- tereny stref ochronnych źródeł i ujęć wody,
- urządzenia do rolniczego wykorzystania ścieków,
- urządzenia do transportu, gromadzenia i utylizacji wód zasolonych.

Inwestycje wodno-ściekowe zintegrowane to systemy obiegowe zasilane wodą, urządzenia zmniejszające ilość wytwarzanych ścieków oraz stężeń zanieczyszczeń i zmniejszające ilość osadów ściekowych⁴¹.

Zapewnienie przez gminy systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz systemów kanalizacyjnych i oczyszczania ścieków komunalnych wymaga podejmowania inwestycji skomplikowanych organizacyjnie i technicznie. Obejmuje to przede wszystkim inwestycje nowe związane z budową systemów wodociągowych i kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków w miejscach dotychczas ich pozbawionych. Realizowane są także inwestycje odtworzeniowe niezbędne do utrzymania w odpowiednim stanie technicznym istniejących już systemów i obiektów. Najczęściej gminy realizują inwestycje modernizacyjne, których celem jest dostosowanie istniejących systemów i obiektów do podwyższonych standardów jakościowych oraz inwestycje rozwojowe dostosowujące się do rosnących potrzeb gmin.

Inwestycje służące ochronie środowiska mają znaczenie dla stanu środowiska naturalnego nie tylko w obszarze danej gminy je realizującej, ale wpływają na gminy sąsiednie, powiaty i województwa, na terenie których znajduje się dana inwestycja środowiskowa. To pozytywne oddziaływanie na środowisko odnosi się przede wszystkim do inwestycji wodno-kanalizacyjnych, co związane jest z jakością wód. W sferze odpadów nowe inwestycje lokalizacyjne składowisk i segregacji ograniczają nielegalne wysypiska śmieci.

⁴¹ J. F a m i e l e c (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1990, s. 25.

Gmina wykonując zadania publiczne na rzecz ochrony środowiska jest odpowiedzialna za bieżące utrzymanie infrastruktury komunalnej w stanie sprawności technicznej, a także za jej modernizację i rozbudowę. Zakres rzeczowy i wartościowy potrzeb inwestycyjnych w sektorze usług komunalnych, w powiązaniu z koniecznością osiągnięcia środowiskowych standardów unijnych, stanowi jeden z ważniejszych problemów rozwojowych wielu polskich samorządów gminnych. Cechą charakterystyczną finansowania gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej jest przede wszystkim duża skala potrzeb inwestycyjnych wynikających z wdrażania prawodawstwa krajowego i unijnego oraz wysoki koszt pojedynczych inwestycji, które w większości nie wytwarzają bezpośrednio dochodów uzasadniających ich realizację.

W procesie planowania inwestycji ekologicznych uwzględniane są takie cechy inwestycji, jak: długi cykl realizacyjny i niepodzielność techniczna oraz wzajemne uzupełnianie się realizacji usług użyteczności publicznej i ochrony środowiska. Cykl ten w gospodarce wodno-ściekowej rozpoczyna się od uzdatniania wody poprzez system wodociągów i kanalizacji do oczyszczania ścieków. W wielu przypadkach występują złożone sytuacje prawno-organizacyjne i właścicielskie. W eksploatacji systemów ściekowych i wodociągowych uczestniczy często kilka podmiotów zarówno w odniesieniu do sfery właścicielskiej, jak i zarządczej.

Przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych należy uwzględniać wysoki stopień kapitałochłonności przy relatywnie długim okresie zwrotu, co nie pozostaje bez wpływu na poziom ryzyka finansowego. Sektor wodociągowo-kanalizacyjny jest klasyfikowany jako technologicznie i technicznie skomplikowany, a tym samym szczególnie kapitałochłonny. Charakterystyczną cechą systemów kanalizacyjnych i wodociągowych są wysokie koszty stałe ich funkcjonowania, specyficzna polityka cenowa i inwestycyjna zależna od czynników politycznych, struktura techniczna systemów często jest niezgodna ze strukturą administracyjną gmin. Występuje także wysoki poziom oddziaływania inwestycji na otoczenie społeczno-gospodarcze. Gminom może zależeć na utrzymaniu zakładów przemysłowych na swoim terenie, co w dobie kryzysu jest bardzo częstym działaniem. Z tego powodu stworzenie wspólnego systemu kanalizacyjnego może być odpowiednią zachętą dla potencjalnych przedsiębiorców.

Zadaniem inwestycji ekologicznych jest zapoczątkowanie efektów gospodarczych i społecznych niezbędnych dla funkcjonowania, a także rozwoju poszczególnych elementów gospodarki. Należy zwrócić uwagę, że inwestycje ekologiczne w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej odnoszą się nie tylko do problemu utylizacji i ograniczenia ścieków, lecz także pozyskiwania odpowiedniej jakości wody do realizacji koniecznych procesów produkcyjnych i indywidualnej konsumpcji gospodarstw domowych, gdzie często wymagane są jej szczególne walory jakościowe. Inwestycje te warunkują rozwój i funkcjonowa-

nie przestrzennego systemu społeczno-gospodarczego, a rola ich wzrasta wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego.

Do szczególnie kapitałochłonnych oraz technologicznie i technicznie skomplikowanych branż komunalnych należą sektory wodociągowo-kanalizacyjny i energetyczny, których dynamiczny rozwój jest jednym z warunków rozwoju przedsiębiorczości oraz pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich⁴². Aby sprostać tym wyzwaniom, władze samorządów gminnych muszą dążyć przede wszystkim do wypracowania skutecznych metod pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, szczególnie funduszy strukturalnych, które są ogromną szansą dla rozwoju inwestycyjnego polskich gmin⁴³.

Ważnym argumentem, decydującym o bezpośrednim angażowaniu się gmin w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych na rzecz środowiska, jest możliwość korzystania ze środków pomocowych przeznaczonych na określone cele środowiskowe, które dostępne są tylko dla gmin. Czynnikiem istotnym jest także konieczność spełnienia wymagań zawartych w licznych dyrektywach unijnych odnoszących się do celów ekologicznych.

Proces finansowania inwestycji jest złożony, co wynika z uwarunkowań gospodarczych i społecznych jednostki samorządu terytorialnego oraz realizowanej polityki finansowej. Szczególnego znaczenia nabiera umiejętne określenie pożądanego wpływu, jaki ma wywrzeć inwestycja na poziom zaspokajania potrzeb lokalnych oraz określania potencjalnego stosunku kosztów i korzyści z niej wynikających. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska, gdzie trudno jest postawić wyraźne granice ich wpływu na określoną społeczność lokalną, a tym samym dokonać precyzyjnego rachunku kosztów i korzyści. Znaczenie inwestycji ekologicznych samorządowych rośnie wraz z rozwojem gospodarczym ze względu na wiele zjawisk im towarzyszących, takich jak wzrost:

- zanieczyszczeń i opadów, będących efektem działań gospodarczych i zanieczyszczeń komunalnych,
- dobrobytu, wpływającego na jakość życia poprzez rozwój sieci osadniczej i wzrost konsumpcji.

Istotną cechą inwestycji ekologicznych jest ich wzajemne powiązanie, co oznacza że realizowanie jednych prowadzi do następnych. Dystans dzielący dostępność urządzeń dostarczających wodę i odbierających ścieki świadczy o nieharmonijnym rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnych oraz niewłaściwym rozumieniu procesów zużycia wody i jej obiegu w środowisku. Tak więc tylko równomierny rozwój obydwu sieci i oczyszczalni ścieków może przyczynić się do poprawy warunków bytowych mieszkańców i stanu środowiska

⁴² M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Zielona Góra 2008, s. 49.

⁴³ *Ibidem*, s. 51.

naturalnego. W gospodarce odpadowej również istotne jest zachowanie równowagi między produkcją odpadów a ich utylizacją oraz coraz większe odzyskiwanie surowca odpadowego.

Istotną cechą inwestycji jest także specyfika trwałości inwestycji i jej nieodwracalność. Programowanie inwestycji ekologicznych jest podstawową zasadą efektywnego zarządzania środkami publicznymi w gminie i stanowi punkt wyjścia do realizacji celów strategii rozwojowej każdej gminy.

Inwestycje ekologiczne mogą być źródłem dochodów gminy, mogą również kreować strumień dochodów gminy w sposób pośredni dzięki temu, że wpływają na rozwój gospodarczy regionu, w którym są realizowane. Inwestycjom towarzyszy powstanie wielu podmiotów gospodarczych obsługujących inwestora oraz aktywizacja już istniejących podmiotów. Tworzą miejsca pracy w lokalnych przedsiębiorstwach zaangażowanych w ich realizację oraz w jednostkach kooperujących z nimi i w instytucjach otaczających⁴⁴. Tak więc inwestycje tego rodzaju stwarzają warunki do tego, aby zarówno potencjalne, jak i już istniejące podmioty gospodarcze mogły na ich terenie prowadzić swoją działalność⁴⁵. Zatem zwiększa się ilość podatników gminy, a co za tym idzie rosną jej dochody⁴⁶. Inwestycją przynoszącą bezpośredni dochód z ich eksploatacji jest wybudowanie lokali użytkowych w dobrym punkcie handlowym albo podłączeń do sieci pewnej liczby użytkowników wnoszących opłaty i zapewniających dochód. W przypadku tego rodzaju inwestycji skutki ich dla budżetu są najłatwiejsze do obliczenia, przy założeniu stabilności warunków makroekonomicznych.

W przypadku inwestycji, których efekty prowadzą do wzrostu dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej na danym terenie, dokonuje się oszacowania wymiernych efektów. Oszacowanie jest możliwe tylko po dokonaniu studiów ich opłacalności i wykonalności⁴⁷. Aby gmina mogła być dobrym inwestorem i partnerem w inwestowaniu, musi sama wiedzieć, co chce osiągnąć na podstawie zdefiniowanych kryteriów, a następnie określonej strategii rozwoju precyzującej najważniejsze cele. Na tej podstawie gmina wybiera własne inwestycje priorytetowe i rozpoczyna współpracę z inwestorami. W ramach tej współpracy gmina ma do wykonania wiele zadań:

⁴⁴ F. K a p u s t a, *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6, s. 56–60.

⁴⁵ B. K o s z y k-B i a ł o b r z e s k a, M. S z y b i c k a, *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 54.

⁴⁶ A. B o r o d o, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 58–62.

⁴⁷ A. M i c h a ł a k, *Spoleczne aspekty wielkich inwestycji*, [w:] T. B e r n a t (red.), *Konkurencja, mity i fakty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 734.

- rozpoznanie potrzeb i możliwości inwestycyjnych podmiotów gospodarczych oraz osób fizycznych i prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej,

- nawiązanie kontaktów z inwestorami i doprowadzenia do stałej wymiany informacji,

- skonstruowanie zasad i planów inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców oraz zwiększenie zakresu tych inwestycji,

- doprowadzenie do korelacji planów inwestycyjnych gminy i innych inwestorów,

- ewentualne podjęcie z innymi inwestorami inwestycji wspólnych,

- opracowanie i wdrożenie metod wspierania i stymulowania przez gminę inwestycji dokonywanych przez innych inwestorów⁴⁸.

Jedną z istotnych kategorii są inwestycje dobrowolne, dokonywane z udziałem ludności. Mogą one dotyczyć uzbrojenia osiedli wybudowanych wcześniej bez odpowiedniej infrastruktury, budowy dróg, wodociągów, linii telefonicznych. Angażowanie czasu, zainteresowania i środków mieszkańców dodatkowo wpływa na ocenę władz lokalnych w oczach mieszkańców. Istotne jest, aby mieszkańcy w odpowiednim czasie zostali poinformowani o zakresie inwestycji oraz o sposobie realizacji. Wymaga to od gminy dobrego rozeznania terenu inwestycyjnego:

- jakie inwestycje są potrzebne i jakie komitety mogą powstać,

- wcześniejszego planowania i przygotowania inwestycji,

- zapewnienia odpowiednio dużych środków w budżecie gminy,

- opracowania metod radzenia sobie w sytuacjach nagłego wzrostu kosztów inwestycji lub pojawienia się nieoczekiwanych wydatków,

- umiejętnego negocjowania z komitetami i mieszkańcami,

- sprawnego przeprowadzania przetargów⁴⁹.

Polityka gminy w stosunku do inwestycji z udziałem mieszkańców powinna być elementem szerszej polityki i strategii inwestycyjnej, przy z góry określonych (na mocy uchwały lub zarządzenia) zasadach udziału gminy w takich inwestycjach. Powiększenie zakresu inwestycji z udziałem mieszkańców może napotykać na pewne trudności, takie jak:

- brak środków u części osób fizycznych zainteresowanych dokonaniem określonej inwestycji, co pojawia się zwłaszcza w momencie, gdy koszty inwestycji są duże,

- konieczność ograniczania jednych inwestycji do czasu zakończenia innych, w przypadku gdy równoczesne prowadzenie przedsięwzięć jest niemożliwe, a niezachowanie należytej kolejności może pociągać za sobą dodatkowe koszty,

⁴⁸ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *op. cit.*, s. 38.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 39.

– niewielkie zainteresowanie udziałem w inwestycjach użytkowników wieczystych, którym nie zalicza się ich udziału na poczet opłat adiacenckich⁵⁰.

Inwestycje ekologiczne są najbardziej wymierne, konkretnie odnoszą się do realizacji celów władz gminy. Ukierunkowane są nie tylko na osiągnięcia efektów rzeczowych, poprawę warunków życia zgodnie z otaczającym środowiskiem i zasadami zrównoważonego rozwoju, ale także spełniają istotne funkcje o szerokim, ekonomicznym i społecznym zasięgu. Te szczególne cechy inwestycji ekologicznych wymagają też oceny ich roli i efektów realizacyjnych odnoszących się do mieszkańców gminy.

4.4. Problem rachunku ekonomicznego ochrony środowiska i efektywności samorządowych inwestycji ekologicznych

Instrumentem pomocniczym w wyborze odpowiednich wariantów działalności na rzecz ochrony środowiska jest rachunek ekonomiczny ochrony środowiska. Obowiązek jego stosowania wynika z art. 91 *Konstytucji...*⁵¹, w którym określono powinność wywiązywania się z postanowień międzynarodowych⁵².

Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska o charakterze makroekonomicznym rozpatrywać można w skali międzynarodowej, krajowej i regionu (może dotyczyć województwa, powiatu, gminy). W rachunku tym następuje konkretyzacja i różnicowanie wymogów ustaleń krajowych i międzynarodowych. Może on mieć wymiar mikroekonomiczny i wówczas odnosi się do pojedynczych jednostek gospodarczych, w przypadku których dotyczy korzyści i kosztów zachowania stanu środowiska przyrodniczego.

Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska określany jest jako zespół metod i środków ukierunkowanych na podjęcie najlepszej decyzji spośród wielu możliwych wariantów rozwiązań, która w jak najmniejszym stopniu narusza środowisko przyrodnicze. Rachunek ten w jednostkach samorządu terytorialnego:

- powinien poprzedzać decyzje o sposobie realizacji określonego przedsięwzięcia związanego z ochroną środowiska,
- powinien obejmować co najmniej dwa możliwe rozwiązania danego problemu,

⁵⁰ E. Bończak-Kucharczyk, L. Cousins, K. Herbst, M. Stewart (red.), *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, Skigraf, Warszawa 1996, s. XI3–XI5.

⁵¹ *Konstytucja...*

⁵² W. Pióntek, *Aspekty ekonomiczne w ochronie środowiska*, [w:] Z. Nowak (red.), *Zarządzanie środowiskiem, część II*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001, s. 96.

- polega na liczeniu nakładów (kosztów, strat w ochronie środowiska) w różnych wariantach działania,
- powinien dać możliwość wyboru rozwiązania najlepszego z punktu widzenia przyjętego kryterium wyboru,
- wynik rachunku nie musi być jedyną przesłanką do podejmowania decyzji, zwłaszcza jeśli uwzględnia się takie aspekty, jak walory przyrodnicze czy krajobrazowe, zdrowotne.

W wielu opracowaniach używa się też zamiennie określenia rachunek sozoeconomiczny. Pod tym pojęciem rozumie się „zbiór określonych kroków postępowania wykorzystujących właściwe metody oraz uwzględniających stosowne kryteria w celu ukazania wielowariantowej opłacalności podejmowania rozwiązań”⁵³. Można przyjąć, że rachunek sozoeconomiczny jest rachunkiem ekonomicznym poszerzonym o inne wymiary⁵⁴. W szczególności chodzi o wymiar przyrodniczy, a także społeczny (jeśli stosować go do wdrażania zrównoważonego rozwoju)⁵⁵. Rachunek ten różni się od rachunku ekonomicznego:

- liczbą i rodzajem ograniczeń wyznaczających obszar dopuszczalnych rozwiązań⁵⁶,
- elementami jakościowymi obok ilościowych,
- liczbą i rodzajem kryteriów wyboru wykorzystywanych dla osiągnięcia wymaganej efektywności, w tym kryteriów wynikających z priorytetów,
- rodzajem efektywności, dla której osiągnięcia jest on stosowany⁵⁷.

Rachunki ekonomiczny i sozoeconomiczny są więc narzędziami, od których zależy gospodarowanie poszczególnymi rodzajami kapitału, kształtowanie jakości życia, a w konsekwencji także szeroko rozumianej idei rozwoju zrównoważonego i trwałego. W rachunkach tych istotnego znaczenia nabiera interpretacja kategorii efektywności. Wskazuje się na dwa możliwe sposoby rozumienia tego pojęcia jako pozytywnego wyniku, skuteczności i sprawności, oraz w znaczeniu ekonomicznym jako rezultatu działalności określonego przez stosunek efektu do nakładu⁵⁸.

⁵³ B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek, *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997, s. 65 i nast., oraz podobną definicję podaje K. Górka, B. Poskrobko, *Ekonomika ochrony środowiska*, PWE, Warszawa 1999, s. 231.

⁵⁴ *Rachunek społeczno-ekonomiczny racjonalności funkcjonowania ZWCh Chemitex – Celwiskoza w Kotlinie Jeleniogórskiej*, A. Ginsberg-Gebert, T. Borys (red.), UM w Jeleniej Górze, TNOiK we Wrocławiu, Jelenia Góra–Wrocław 1986.

⁵⁵ F. Piontek, *Kategoria efektywności w procesie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, vol. 19, nr 2, s. 40.

⁵⁶ A. Jankowska-Kłapkowska, *Ekologiczno-ekonomiczna efektywność gospodarowania*, [w:] A. Ginsberg-Gebert (red.), *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, Ossolineum, Wrocław 1998.

⁵⁷ B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek, *op. cit.*, s. 66–70.

⁵⁸ *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1983.

W literaturze pojawia się określenie efektywności jako wyrażonej w czasie relacji między uzyskanymi i pożądanymi wynikami i nakładami a celem działania oraz środkami i warunkami niezbędnymi do jego osiągnięcia. Efektywność stanowi pozytywną cechę działania człowieka i jego organizacji (w ramach/lub na rzecz której funkcjonuje), która:

- sprzyja realizacji zamierzonego celu,
- wyraża kompleksowe relacje efektów do poniesionych nakładów,
- podlega ocenie strukturalnej i dynamicznej (jest narzędziem oceny podejmowanych decyzji zarówno *ex post*, jak i *ex ante*).

Ocena efektywności zależy od:

- zakresu uwzględnianych efektów po stronie nakładów i wyników,
- identyfikacji wszystkich efektów określonej działalności gospodarczej,
- przyjętego kryterium odniesienia dla określonej relacji nakładów i efektów⁵⁹.

Wyróżnia się efektywność społeczną i ekonomiczną⁶⁰. Efektywność społeczna charakteryzuje się tym, że jej efekt jest niewycenialny, a wartość trudna do określenia. Nakład natomiast jest mierzalny⁶¹. Efektywność ekologiczna, o której traktuje art. 88f, ust. 3, pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶², pozwala składową efektywności społecznej zapisać jako:

$$Es = \text{efekt społeczny}(Fs) / \text{nakład}(Fs).$$

Efekt społeczny traktowany jako priorytet jest bezcenny i nie posiada rynkowej ceny. Efektywność społeczna nie wymaga odniesienia do żadnego kryterium, a przyjęty priorytet potrzebuje bezwzględnej realizacji. Ten rodzaj efektywności posiada charakter absolutny i może być utożsamiany ze skutecznością działania. Do tej kategorii zalicza się m. in. ratowanie życia, zdrowia, kultury materialnej, kształtowanie świadomości społecznej. Relacja efektu ekonomicznego do zdefiniowanego efektu społecznego powinna być korzystna

⁵⁹ K. Malik, *Ekonomiczno-ekologiczna efektywność gospodarowania w warunkach rynkowych*, [w:] F. Pióntek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1, *Teoria i kształcenie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 181.

⁶⁰ Istota i specyfika oraz warunki konieczne dla jej wyróżnienia omówione zostały w licznych pracach, B. Pióntek, F. Pióntek, W. Pióntek, *op. cit.*, s. 65–70, oraz F. Pióntek, *Środowisko przyrodnicze a środowisko gospodarowania*, „Problemy Ekologii” 1999, nr 2.

⁶¹ Szerzej w: M. Łaguna, T. Witkowska-Dąbrowska (red.), *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 20, oraz szerzej w: E. Broniewicz, B. Poskrobko, *Nakłady na ochronę środowiska metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 25–30.

⁶² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 1997, nr 133, poz. 885, zmieniająca Ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, DzU 1980, nr 3, poz. 6, z późn. zm.

i opłacalna. W literaturze przedmiotu podkreśla się oddziaływanie priorytetu w określonych kryteriach. Polega to na tym, że nadrzędny priorytet oddziałuje na zbiór możliwych przedsięwzięć priorytetowych w taki sposób, że pozwala wybierać jedynie te zadania wykonawcze, które zapewnią bezwzględną realizację nadrzędnego priorytetu. W ten sposób następuje powiązanie efektywności społecznej z ekonomiczną.

Można zatem przyjąć, że przy wydatkowaniu środków w ramach efektywności społecznej i ekologicznej obowiązują dwie zasady:

- realizacja priorytetu jest nadrzędna w stosunku do wydatkowanych środków,

- zasada niemarnowania, czyli oszczędzania środków wydatkowanych na realizację poszczególnych priorytetów, a więc chodzi o powiązanie efektywności społecznej, w tym ekologicznej, z efektywnością ekonomiczną⁶³.

W ramach efektywności społecznej (*Es*) należy wyróżnić efektywność ekologiczną (*Eekol*), o której traktuje ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Efektywność ekologiczna jest składową efektywności społecznej.

$Eekol = \text{priorytet nadrzędny ekologiczny } (Fe) / \text{nakłady ekologiczne } (Ne).$

Przeprowadzane oceny w ramach efektywności *Es* i *Eekol* mają charakter przede wszystkim jakościowy. Ocena efektywności społecznej i ekologicznej polega więc na odniesieniu się do zgodności określonych kryteriów i priorytetów z przyjętymi miarami porównawczymi.

W przypadku wykorzystania rachunku ekonomicznego, warunkiem koniecznym jest istnienie relacji nakładu do efektu, przy czym mierzalny jest zarówno nakład, jak i efekt oraz odniesienie tej relacji do właściwego kryterium. Porównanie stosunku nakład/efekt do określonego kryterium daje możliwość stwierdzenia, czy dane przedsięwzięcie jest czy nie jest efektywne. Jako kryterium przyjmować można miary średniej, np. stopy zysku itp.

Przez bezpośrednie efekty ekologiczne wydatkowania gminnych środków „rozumie się skutki, które występują i osiągane są na terytorium danej gminy, a więc skutki stanowiące o poprawie ekologicznych parametrów (stanowiących o jakości życia mieszkańców) funkcjonowania określonej gminy czy powiatu”⁶⁴. Efekt ekologiczny jest istotnym czynnikiem stymulującym efektywność inwestycji w ochronie środowiska. Efektywność rozumiana jest w sensie pozytywnym, a więc oznacza, że planowana inwestycja przyniesie pozytywny skutek w postaci zmniejszenia presji, z jaką dana działalność wpływa na środowisko.

W ujęciu praktycznym „efekt ekologiczny jest rozumiany jako zmiana w ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska w relacji przed i po

⁶³ F. Pióntek, *Kategoria efektywności...*, s. 35.

⁶⁴ F. Pióntek (red.), *op. cit.*, s. 39.

rozpoczęciu eksploatacji nowych urządzeń, będących przedmiotem inwestycji”⁶⁵. W związku z tym dla poszczególnych działów ochrony środowiska zostały określone rodzaje zanieczyszczeń bazowych dla obliczania efektu ekologicznego w ochronie wód, atmosfery i gospodarki odpadami.

Bardzo trudnym i złożonym problemem jest kształtowanie relacji skutku bezpośredniego realizowanych zadań do przyjętych priorytetów. Tak więc bezpośrednie efekty ekologiczne gmin i powiatów powinny być prezentowane w takich jednostkach i z uwzględnieniem ich struktury rodzajowej dla poszczególnych komponentów, jakie są stosowane przez wyspecjalizowane instytucje dokumentujące stan środowiska na danym obszarze. Jednak poza sferą mierzenia będą pozostawać wszelkie efekty ekologicznej świadomości mieszkańców danej społeczności. W praktyce efekt ekologiczny jest dokumentowany w jednostkach naturalnych, a jakościowe ujęcie stanowi często uzupełnienie takich produkcyjnych efektów.

Efekty ekologiczne przedstawia się w postaci np.: redukcji zanieczyszczeń pyłowych wyrażonych w kg, przepustowości oczyszczalni w dm³/d, sieci kanalizacyjnej w km, ilości wysypisk, ilość zagospodarowanych odpadów itp. Dane o wydatkach inwestycyjnych i efektach rzeczowych inwestycji ochrony środowiska i gospodarki wodnej podaje się zgodnie z „Polską Klasyfikacją Statystyczną Dotyczącą Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska”, będącą tematem rozporządzenia Rady Ministrów w 1999 r.⁶⁶ Klasyfikacja ta opracowana została na podstawie Międzynarodowej Standardowej Statystycznej Klasyfikacji EKG/ONZ dotyczącej działalności i urzędzeń związanych z ochroną środowiska i europejskiego systemu zbierania informacji ekonomicznych dotyczących ochrony środowiska (SERRIE) wdrożonego przez Unię Europejską.

Efekty ekologiczne można analizować dla odrębnych inwestycji ekologicznych lub grupy przedsięwzięć ochronnych. Wskaźnikami oceny efektywności ekologicznej jest stopień redukcji danych uciążliwości dla środowiska, zmiana wielkości z normami ochrony środowiska, stopień realizacji założonej polityki ekologicznej⁶⁷. Efekty ekonomiczne bezpośrednio i pośrednio ocenia się pod względem obniżki kosztów, zwiększenia przychodów, wzrostu zysków⁶⁸. Efekty społeczne są związane z realizacją celów społecznych danego przedsięwzięcia, a ich ocena może być dokonywana za pomocą badań ankietowych.

⁶⁵ R. Kobyliński, L. Pieczyński i in., *Programowanie i finansowanie inwestycji w ochronie środowiska*, Agencja Wydawnicza „Millenium”, Koszalin 2002, s. 129.

⁶⁶ Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska, DzU 1999, nr 25, poz. 218.

⁶⁷ F. Piontek, B. Piontek, W. Piontek, *Efektywność wydatkowania...*, s. 77.

⁶⁸ A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne, identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 49 i nast.

Ocena efektów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych działalności z zakresu ochrony środowiska jest możliwa do zastosowania przez podmioty, które wytwarzają te efekty, oraz instytucje finansujące ich działalność. Na podstawie wielu rozważań i analiz prezentowanych w literaturze, można stwierdzić, że stosowanie kategorii efektywności społecznej i ekologicznej jest właściwe dla wyższych szczebli kierowania, dla podmiotów, które opracowują programy rozwoju, w tym strategię zrównoważonego rozwoju, i określają relacje między wykorzystaniem poszczególnych rodzajów kapitału oraz dla gmin i podmiotów gospodarujących ekologicznymi funduszami celowymi⁶⁹. Oznacza to, że kategorią efektywności winni kierować się wszyscy, którzy formułują priorytety i odpowiadają za ich realizację.

Jednostki gospodarujące szczebla podstawowego postrzegają natomiast efektywność ekonomiczną, a realizując rozwój zrównoważony – zintegrowaną efektywność ekonomiczną, ekologiczną i społeczną. Oznacza to ujęcie w kryteriach oceny elementu społecznego, który skierowany byłby na minimalizację nakładów społecznych w celu osiągnięcia korzyści pozagospodarczych. Spełnienie wszystkich kryteriów stwarza w zrównoważonym rozwoju efektywność ekologiczno-ekonomiczno-społeczną.

Przyjmując za kryterium rodzaj efektywności, jaką ma realizować rachunek ekonomiczny ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego, można wyodrębnić rachunek ukierunkowany na efektywność społeczną i ekologiczną oraz rachunek ukierunkowany na efektywność ekonomiczną. W rachunku, którego efektywność ukierunkowana jest przede wszystkim na kategorii społeczne i ekologiczne, nie ma potrzeby szczegółowego rozpatrywania nakładów danych przedsięwzięć, ponieważ efekt jest niewymierny. W takim rachunku należy przestrzegać zasad, że realizacja priorytetu jest nadrzędna w stosunku do wydatkowanych środków, z drugiej strony obowiązuje zasada niemarnowania, czyli oszczędzania środków wydatkowanych na realizację priorytetów. Z kolei rachunek oparty na efektywności ekonomicznej mierzy zarówno nakłady, jak i efekty danego przedsięwzięcia.

Tak więc można stwierdzić, że intencją rachunku sozoeconomicznego jest uwzględnienie w procesach decyzyjnych – oprócz przesłanek ekonomicznych – zmian w środowisku przyrodniczym, w tym strat i korzyści ekologicznych. W procesie analizy złożonych elementów przyrodniczych, technologicznych i ekonomicznych kryteria mikroekonomiczne mogą być niewystarczające do opisu współzależności w systemie środowisko–gospodarka. W praktyce do oceny efektywności podejmowanych przedsięwzięć bezpośrednio nie stosuje się wyróżnionych rodzajów efektywności, a sięga się do określonych procedur,

⁶⁹ Problem efektywności wydatkowania szeroko ujęty został w pracach F. Piontek (red.), *op. cit.*, oraz i d e m, *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice-Białystok 2000.

metodyk, rachunków czy odpowiednich wskaźników. Rachunki tego typu wykorzystuje się do ustalania optymalnych makroekonomicznych relacji wzrostu i zasobów ekologicznych w rachunku korzyści i strat, w ocenie efektywności wydatkowania ekologicznych funduszy celowych, a także do wyboru inwestycji ekologicznych. Ponieważ rachunek ekonomiczny ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego opiera się na kategorii efektywności, która wyraża się relacją między efektami a nakładami lub odwrotnie, dlatego do zasadniczych elementów tego rachunku można zaliczyć:

- nakłady na ochronę środowiska w związku z przedsięwzięciem, jakiego dotyczy dany rachunek,
- efekty w ochronie środowiska dla gmin, powiatu, województwa, wynikające z realizacji danego przedsięwzięcia.

W celu ustalenia wartości nakładów i efektów (korzyści) należy uwzględnić szczegółowe elementy rachunku, do których zalicza się parametry zewnętrzne, np. stawki opłat za korzystanie ze środowiska, stawki kar itp., a także warunki ograniczające (np. możliwości finansowe, rzeczowe, kadrowe czy organizacyjne). Ważnym składnikiem jest funkcja celu stanowiąca kryterium rachunku oraz inne czynniki indywidualne. Szczególną uwagę należy zwrócić na zagadnienia związane z efektami i nakładami, gdyż to one są bazą rachunku ekonomicznego⁷⁰.

Ocena efektywności inwestycji winna umożliwiać uzyskanie odpowiedzi, czy podjęcie zaplanowanej inwestycji jest ekonomicznie uzasadnione, czy osiągnie się efekt ekologiczny, czy przepływy finansowe będą wystarczające na pokrycie kosztów zainwestowanych środków finansowych oraz kiedy możliwy jest do osiągnięcia zwrotu kapitału w opłacalnej wysokości? Precyzyjne udzielenie odpowiedzi jest bardzo trudne. Trudno jest bowiem oceniać efektywność finansową i adoptować ją do oceny funkcjonowania takich podmiotów, które nie spełniają kryteriów wyłącznie ekonomicznych albo spełniają je jedynie w ograniczonym zakresie i realizują przede wszystkim cele pozaekonomiczne.

Rachunek powinien dotyczyć określonych faz. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w pierwszej fazie dokonuje się identyfikacji bezpośrednich i pośrednich korzyści i strat skutków ocenianej działalności. Należy określić udział wszystkich czynników powodujących pogorszenie stanu środowiska, ale i korzyści, jakie można uzyskać. W drugiej fazie następuje wycena skutków ocenianej działalności (strat i korzyści). Należy dokonać pomiaru wartościowego. W trzeciej fazie następuje analiza porównawcza i wnioskowanie. Następnie powinno się zestawić korzyści i straty, porównać i poddać

⁷⁰ P. S z c z y p a, *Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1, s. 246–247.

szczegółowej analizie i na tej podstawie zdecydować o realizacji danego przedsięwzięcia.

Sporządzanie rachunku sozoeconomicznego wymaga znajomości kategorii i metod liczenia kosztów ochrony środowiska, strat i korzyści ekologicznych⁷¹, natomiast zakres i rodzaj stosowanych kryteriów analizy zależy od rodzaju inwestycji, ich charakteru oraz skali. Dokonując rachunku inwestycji ekologicznych należy przeprowadzić badanie:

- celowości przeprowadzenia inwestycji,
- efektywności tych inwestycji.

Badanie celowości inwestycji ekologicznych polega na wykazaniu konieczności ich zrealizowania. Argumentami przemawiającymi za takimi inwestycjami są m. in. przekroczone normy zanieczyszczeń elementów środowiska, straty gospodarcze i społeczne z tego tytułu, realizacja celów długoletnich poprawy warunków życia czy wizerunku gminy, czy sprostanie standardom środowiskowym zawartym w odpowiednich dokumentach prawnych. Samorządy terytorialne ciągle stoją przed problemem wyboru przedsięwzięć realizujących nadrzędne priorytety lub przedsięwzięć niższego rzędu, ale charakteryzujących się niższymi nakładami. Przed nimi stoją także decyzje co do doboru źródeł finansowania.

Z kolei rachunek efektywności inwestycji ekologicznych wykorzystuje metody standardowe rachunku efektywności inwestycji. Generalnie finansowe metody oceny projektów inwestycyjnych obejmują metody proste i dyskontowe. Metody proste mają charakter uproszczony, co przede wszystkim polega na tym, że nie uwzględniają zmian wartości pieniądza w czasie. Do tej kategorii zalicza się m. in. okres zwrotu nakładów i księgową stopę zwrotu. Bardziej precyzyjnym narzędziem są metody dyskontowe, takie jak: metoda wewnętrznej stopy zwrotu oraz metoda wartości zaktualizowanej netto. Można też posługiwać się metodą wskaźnika efektywności kosztowej oraz metodą kosztów i korzyści czy też metodą efektywności ekologicznej⁷². Coraz częściej pojawia się też propozycja stosowania w ocenie celowości i przychodowości projektów inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska metody SVA (Stakeholder Value

⁷¹ Szerzej na temat metod w: J. Śleszyński, *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, [w:] G. Anderson, J. Śleszyński (red.), *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1994, oraz A. Symonowicz, *Straty spowodowane degradacją środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 1994, nr 2, s. 99; K. Berbeka, J. Famielec, G. Peszko i in., *Opracowanie metodologii obliczania kosztów i analiza efektów strategii dostosowania polskich norm ochrony środowiska do standardów Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1995, maszynopis, s. 24–26.

⁷² J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999, s. 291.

Analysis)⁷³. Metody statyczne proste stosowane są we wstępnej fazie programowania i pozwalają uzyskać ogólną informację co do efektywności przedsięwzięcia. Często wykorzystuje się je do oceny małych inwestycji realizowanych w krótkim czasie. Najbardziej popularną metodą jest rachunek porównawczy kosztów, zysku, rentowności czy rachunek okresu zwrotu. Metody dynamiczne pozwalają doprowadzić do porównywalności nakładów i efektów poniesionych w różnych okresach czasu. Dają one możliwość objęcia oceną całego okresu funkcjonowania przedsięwzięcia, a więc zarówno okresu jego realizacji, jak i pełnego okresu, w którym przewiduje się osiągnięcie efektów⁷⁴.

W przypadku inwestycji ekologicznych pojawia się problem rachunkowy związany zarówno z szacowaniem efektów, jak i kosztów takich inwestycji. W miarę możliwości powinno uwzględniać się konsekwencje finansowe zmian technologicznych i organizacyjnych korzystnych dla środowiska, ale także oszacować zmianę związaną ze stanem środowiska będącą efektem realizacji takich inwestycji. Z uwagi na fakt, że metodologia nie jest jednoznacznie sprecyzowana, można indywidualizować sposoby określania wartości efektów ekologicznych dla poszczególnych przypadków.

W warunkach trudności stosowania kryteriów efektywnościowych stawia się pytanie: jakie zadania i jakie cele należy realizować z posiadanych środków publicznych. Często podkreśla się zasadę minimalizacji kosztów, tak aby przy złożonym efekcie możliwie minimalizować ponoszone koszty osiągnięcia złożonych celów i realizacji zadań oraz maksymalizacji efektów, aby osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów były jak największe⁷⁵. Z powodu ograniczonej ilości środków na cele inwestycyjne należy poszukiwać mechanizmów racjonalizujących wydatki oraz rozwiązań zwiększających efektywność ekoinwestycji. Kluczowy pozostaje problem efektywności wydatków publicznych, jego istoty i analogii do efektywności w sferze pomiaru wybranych wydatków publicznych⁷⁶. Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska sporządzany dla przedsięwzięć realizowanych na obszarze gminy powinien być w zgodzie zarówno z rachunkiem na szczeblu powiatowym, jak i wojewódzkim.

Samorządy pozostają bardzo ważnym ogniwem w systemie ochrony środowiska, mając do dyspozycji wiele różnorodnych form finansowania inwestycji proekologicznych. Dostęp do nich jednak jest w dużej mierze uwarunkowany

⁷³ G. B o r y s, *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 188, oraz G. E a r l, R. C l i f t, *Stakeholder value analysis: a methodology for integrating stakeholder values into corporate environmental investment decisions*, „Business Strategy and the Environment” 1999, No. 8, s. 149–162.

⁷⁴ R. K o b y l i ŋ s k i, L. P i e c z y ŋ s k i i in., *op. cit.*, s. 151.

⁷⁵ A. Z a l e w s k i (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 162.

⁷⁶ S. O w s i a k, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 245.

zapewnieniem przez gminy współfinansowania lub zwrotu środków. Dostępność do funduszy Unii Europejskiej następuje jedynie w przypadku przestrzegania zasad prefinansowania i współfinansowania. W ten sposób problemem może być zdobycie środków na wkład własny samorządów w przypadku konieczności realizacji bardziej kosztownych projektów. W obecnym stanie prawnym ciągle nie wykorzystuje się rozwiniętego rachunku kosztów środowiskowych i nie zapewnia się właściwego miejsca w rachunku kosztów działalności inwestorów i producentów, co prowadzi do ograniczonych analiz efektywnościowych prowadzonych przez inwestorów.

Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia obserwuje się wzrost popytu na środki finansowe przeznaczane na realizację inwestycji ochrony środowiska, a także wzrost podaży funduszy na te cele. W dalszym ciągu na rynku finansowania ochrony środowiska istotną pozycję zajmują fundusze publiczne. Bardzo istotnym czynnikiem sprzyjającym wzrostowi popytu na ekoinwestycje są procesy integracyjne z Unią Europejską, a przede wszystkim możliwość wykorzystania środków unijnych na ekologię. Wymuszają one spełnianie europejskich standardów w dziedzinie ochrony środowiska oraz proces dostosowań do wymagań unijnych. Wykorzystywanie środków funduszy celowych często pozostaje w ścisłym związku z funduszami unijnymi jako jedno ze źródeł finansowania przedsięwzięć ekologicznych⁷⁷. Tym samym wymusza to nowe podejście do określania szeroko rozumianej efektywności inwestycji ekologicznych. Wykorzystywanie różnych źródeł finansowania jednocześnie wymusza procesy poszukiwania skutecznych metod szacowania spodziewanych efektów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych.

Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska powinien być ważnym narzędziem do oceny przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska i tych wszystkich, które mają aspekt społeczny i są związane z ochroną środowiska. Tym samym stosowanie metod oceny efektywności ekonomicznej nie może być dominujące. Istnieje zatem konieczność stosowania odmiennych kryteriów i mierników oceny efektywności ich wydatkowania. Dominujące powinny być mierniki jakościowe, a przede wszystkim takie, które pozwoliłyby ocenić stopień realizacji ustawowo zakreślonych zadań. Stąd efektywność wyrażana jest przez skuteczność działania i nie jest rzeczą obojętną, jakim nakładem ten efekt będzie realizowany. Wykorzystywanie rachunku ekonomicznego ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego jest ważnym narzędziem do oceny przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, a stosowanie go w jednostkach samorządowych podyktowane jest nie tylko przepisami prawa⁷⁸,

⁷⁷ B. Poskrobko, E. Broniewicz, J. Ejdyś, B. Powichrowska, *Realizacja zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2001–2003*, „Ekonomia i Środowisko” 2005, nr 1, s. 58 i nast.

⁷⁸ Wymóg stosowania rachunku wynika bezpośrednio z *Konstytucji*..., art. 91.

ale także coraz większą świadomością ekologiczną społeczeństwa i władz samorządowych w kształtowaniu pozytywnego wizerunku ekologicznego samorządu lokalnego.

4.5. Proces przygotowania i wdrażania projektu inwestycyjnego

Proces inwestycyjny obejmuje całokształt czynności niezbędnych do realizacji danej inwestycji. Czynności te można pogrupować w fazy i etapy. Czynności zgrupowane w danej fazie podporządkowane są realizacji wspólnego dla tej fazy celu. Działania występujące w fazach podporządkowane są realizacji innych celów, charakterystycznych dla tych faz. Poszczególne fazy następują po sobie, a realizacja występujących w nich częściowych celów składa się w sumie na realizację celów wyższego rzędu, do osiągnięcia których zmierzają etapy procesu inwestycyjnego. Z kolei osiąganie celów tych etapów pozwala na realizację danej inwestycji. W ten sposób czynności, fazy i etapy tworzą swoistą strukturę procesu inwestycyjnego. Występują w nim dwa zasadnicze etapy, a mianowicie przygotowanie inwestycji do realizacji i realizacja inwestycji⁷⁹. Każdy z tych dwóch etapów dzieli się na fazy grupujące czynności podporządkowane realizacji założonego dla danej fazy celu. Etapy przygotowania inwestycji do realizacji obejmują fazy analizy i oceny zasadności podjęcia inwestycji, programowania oraz planowania i projektowania. Z kolei etap realizacji inwestycji obejmuje budowę, wyposażenie obiektu, sprawdzenie i odbiór⁸⁰.

Zakres wyżej wymienionych etapów pokrywa się z zakresem etapów cyklu projektu inwestycyjnego wytyczonymi przez Komisję Europejską. Projekt ten składa się z pięciu etapów, które następują po sobie w sposób ciągły. Na projekt składa się programowanie, identyfikacja, formułowanie/opracowania, wdrażanie, ocena (ewaluacji i audytu projektów)⁸¹.

Etap programowania stanowi odzwierciedlenie polityki inwestycyjnej w gminie i jest punktem wyjścia w procesie realizacji projektów inwestycyjnych. Programowanie inwestycji samorządowych odbywa się na poziomie strategicznego zarządzania gminą. Przeprowadzane jest na podstawie analizy programów gospodarczych i priorytetów rozwoju lokalnej społeczności, które zostały zidentyfikowane w dokumentach programowych gminy, a zwłaszcza w planie rozwoju lokalnego, oraz na podstawie analizy potrzeb w poszczególnych kategoriach inwestycji. Ocena potrzeb umożliwia określenie kierunków inwestowania, które można objąć interwencją za pomocą projektów europej-

⁷⁹ I. Weiss, R. Jurga, *op. cit.*, s. 67.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 68.

⁸¹ M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami...*, s. 89.

skich, finansowanych zarówno z funduszków strukturalnych, jak i Funduszu Spójności oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny. Rezultatem wykonanych na etapie programowania prac jest wyłonienie projektów inwestycyjnych, które najlepiej przyczynią się do zaspokojenia najpilniejszych lokalnych potrzeb, a jednocześnie poprawiają trwale ogólną sytuację w gminie.

Na etapie identyfikacji dokonuje się przeglądu zgłoszonych propozycji dotyczących rodzajów projektów, które powinny zostać zrealizowane. W związku z tym, że zapotrzebowanie na inwestycje zazwyczaj przekracza możliwości finansowe gminy, należy wyznaczyć priorytety zadań inwestycyjnych. Gminy powinny przeprowadzić inwentaryzację majątku, ułatwiającą ocenę stanu urządzeń i planowanie inwestycji. Po przeprowadzeniu inwentaryzacji gmina otrzyma odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście potrzebna jest budowa nowego obiektu, czy też wystarczy modernizacja już istniejącego. To właśnie na tym etapie określony zostaje zakres projektu, czyli wszystkie działania, które muszą zostać zrealizowane po to, aby osiągnąć zakładane cele⁸².

Etap formułowania stanowi uszczegółowienie identyfikacji projektów. Projekt rekomendowany na podstawie poprzedniego etapu jest analizowany w aspekcie wykonalności i przydatności do rozwiązania priorytetowych problemów gminy (np. zaopatrzenia mieszkańców w wodę i odprowadzenia oraz oczyszczenia ścieków, unieszkodliwienia odpadów komunalnych, zaopatrzenia w ciepło itp.). Istotnym elementem fazy formułowania jest sprawdzenie, czy cele projektu przedstawionego do dofinansowania są zgodne z planem rozwoju lokalnego, regionalnym programem operacyjnym na lata 2007–2013, „Narodowym Planem Rozwoju” oraz odpowiednimi programami i instrumentami wsparcia finansowego UE.

Podstawowym narzędziem metodycznym stosowanym w fazie formułowania projektu jest tzw. matryca logiczna. Pozwala ona na określenie celów i wybór strategii, zgodnie z którą będą sprawdzane założenia projektu oraz definiowane obiektywne wskaźniki i dobierane źródła ich weryfikacji. Metodyka matrycy projektu umożliwia przedstawienie logicznego ciągu przyczynowo-skutkowego istniejącej sytuacji wraz z określeniem konkretnych czynności prowadzących do osiągnięcia rezultatów, które z kolei warunkują osiągnięcie celów przyczyniających się do trwałego rozwiązania zidentyfikowanych problemów lokalnej społeczności. Punktem wyjścia dla przygotowania matrycy logicznej są informacje zawarte w dokumentach planistycznych gminy pozwalające wyczerpująco naświetlić, w jaki sposób realizacja konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego wkomponuje się w ogólny zakres potrzeb inwestycyjnych na danym obszarze oraz w jakim stopniu przyczyni się do trwałego zaspokojenia celów rozwojowych⁸³.

⁸² M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 28.

⁸³ M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami...*, s. 99 i 104–105.

Na etapie formułowania projektu wymagane jest ustalenie lokalizacji inwestycji. Lokalizacja inwestycji celu publicznego odbywa się zgodnie z art. 50 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁴ na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Kolejnym etapem cyklu projektu jest wdrażanie. Jest to najdłuższy etap, obejmujący wszystkie procedury i działania, w wyniku których przedsięwzięcie jest uruchamiane i realizowane. Sekwencyjny ciąg działań podejmowanych na tym etapie, zmierzających do otrzymania określonych rezultatów, obejmuje:

- kontraktowanie środków finansowych pochodzących z dotacji oraz opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i przeprowadzenia przetargów zakończonych podpisaniem umów z wykonawcami dokumentacji projektowej, robót budowlanych oraz dostawcami sprzętu i urządzeń, którzy przedstawili najlepsze oferty,
- opracowanie dokumentacji projektowej,
- nabycie prawa do dysponowania terenem, na którym będzie realizowana inwestycja, oraz uzyskanie wymaganych decyzji administracyjnych,
- budowę obiektu,
- rozruch i przekazanie obiektu do eksploatacji.

W trakcie wdrażania projektu prowadzony jest ciągły monitoring zorientowany na zakończenie wszystkich działań zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem, który określa logiczną kolejność podejmowanych czynności i wszelkie istniejące między nimi zależności⁸⁵.

Następnym etapem procesu inwestycyjnego jest ewaluacja, czyli proces oceny, który ma umożliwić danie odpowiedzi na pytanie, czy zostały osiągnięte cele bezpośrednie i ogólne projektu. W związku z takim podejściem, oprócz ewaluacji końcowej często stosowane są także etapy ewaluacji pośredniej, odbywające się w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Podstawowymi zasadami, na których powinien opierać się proces ewaluacji, są: bezstronność i niezależność osób dokonujących oceny od instytucji zaangażowanych w projekt, wiarygodność oceny, którą zapewnia właściwy dobór ekspertów, oraz użyteczność konkluzji płynących z oceny.

Komisja Europejska opracowała ogólne kryteria ewaluacji, które można dostosować do oceny projektów inwestycyjnych. Obejmują one takie aspekty projektu, jak:

- zgodność celów projektu z faktycznie istniejącymi potrzebami; logika i kompletność procesu planowania projektu,
- skuteczność – oceniana poprzez odniesienie rezultatów do celu projektu,
- wydajność – oceniana przez pryzmat podejmowanych działań, które mają doprowadzić do osiągnięcia założonych rezultatów,

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003...

⁸⁵ M. G r a c z y k, *Zarządzanie inwestycjami...*, s. 115.

– trwałość i wpływ przedsięwzięcia na szeroko rozumiane środowisko realizacji projektu oraz wkład w osiągnięcie celów nadrzędnych.

Projekty inwestycyjne, niezależnie od oceny końcowej, podlegają także monitorowaniu i ocenie pośredniej na poszczególnych etapach ich realizacji. Ocena pośrednia jest przedstawiana w formie raportów kwartalnych, które powinny dostarczać dostatecznie dużo informacji technicznych i finansowych dotyczących skuteczności i wydajności zarządzania projektem. Jeżeli ewaluacja pociąga za sobą konsekwencje finansowe, należy określić budżet przeznaczony na ten cel⁸⁶.

Innym stosowanym schematem etapów cyklu projektów inwestycyjnych jest model McAttrthura, który składa się z trzech faz:

- przedinwestycyjnej,
- inwestycyjnej,
- operacyjnej.

Do każdej z faz przyporządkowane są określone etapy, które obejmują działania zmierzające do osiągnięcia określonych rezultatów⁸⁷.

Faza przedinwestycyjna obejmuje okres od powstania pomysłu inwestycji do opracowania projektu inwestycyjnego. Wyróżnia się w niej etap związany z określeniem pomysłu i wstępną identyfikacją możliwości jego realizacji. Na tym etapie rodzi się pomysł – inicjatywa podjęcia przedsięwzięcia inwestycyjnego. Inwestor ocenia pomysł i szanse jego realizacji. Studia możliwości prowadzone na tym etapie mają raczej charakter ogólny i opierają się głównie na wyczuciu inwestora i danych zagregowanych. Etap ten jest punktem wyjścia do serii dalszych działań związanych z inwestycją.

Na drugim etapie tej fazy zwanym studium wykonalności, określa się w sposób szybki i niekosztowny podstawowe warunki realizacji inwestycji oraz sprawdza się, czy mogą one być spełnione.

Na kolejnym etapie, zwanym studium przedrealizacyjnym, szczegółowo dopracowuje się pomysł inwestycji i formułuje się roboczą, techniczną wersję projektu. Wersja ta jest pomocna w ocenie inwestycji oraz ocenie alternatywnych rozwiązań w zakresie kosztów materiałowych, lokalizacji itp. Następnie przeprowadza się studia pomocnicze, które zajmują się wybranymi aspektami przedsięwzięcia inwestycyjnego i są traktowane jako materiał pomocniczy.

Etapem kończącym fazę przedinwestycyjną jest opracowanie projektu inwestycyjnego. Wszelkie przyjęte założenia, zastosowane dane i uzyskane wyniki powinny być w niej szczegółowo uzasadnione i opisane, by stanowiły solidną podstawę własnej oceny projektu przez inwestora i podmioty zainteresowane finansowaniem przedsięwzięcia⁸⁸.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 158–161.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 92.

⁸⁸ A. Michałak, *Finansowanie inwestycji...*, s. 41–42.

Faza inwestycyjna polega na budowie, montażu obiektów inwestycyjnych i rozpoczyna się etapem przygotowania szczegółowych planów technicznych, które mają zapewnić właściwą organizację dalszej realizacji inwestycji.

Kolejnym etapem tej fazy jest przystępowanie do negocjacji i podpisywanie właściwych umów realizacyjnych i kontraktów między inwestorem a instytucjami finansowymi, konsultantami, wykonawcami, właścicielami patentów, licencjodawcami i innymi kooperantami. Po zakontraktowaniu inwestycji następuje etap budowy obiektów inwestycyjnych.

Fazę inwestycyjną zamyka oddanie gotowych obiektów inwestycyjnych do eksploatacji i ich rozruch. Rozruch jest zazwyczaj krótkim, ale krytycznym etapem realizacji inwestycji. Kończy on fazę inwestycyjną, daje pełny obraz zrealizowanej inwestycji i umożliwia jej eksploatację. Faza operacyjna rozpoczyna się po oddaniu obiektów do eksploatacji. Jej pierwszy etap trwa do momentu osiągnięcia projektowanej zdolności produkcyjnej inwestycji.

Etap drugi tej fazy to pełne wykorzystanie zdolności produkcyjnej, czyli właściwa eksploatacja inwestycji na docelowym poziomie, założonym w projekcie inwestycyjnym. Etap eksploatacji trwa do momentu likwidacji inwestycji, która zamyka nie tylko fazę operacyjną, ale i cały proces inwestycyjny, będąc zakończeniem cyklu życia inwestycji. Likwidacja inwestycji może być bardzo odległa w czasie lub może wcale nie nastąpić (znane są na świecie kilkusetletnie budynki, tunele, drogi itp.)⁸⁹.

Każdy z powyższych cykli projektów inwestycyjnych może stanowić ramy do zarządzania przedsięwzięciem inwestycyjnym. Wszystkie łączy wspólna struktura i takie samo podejście metodyczne, a różni jedynie przyjęta terminologia i liczba etapów identyfikowanych w cyklu⁹⁰. Istotne jest również, że decyzje inwestycyjne powinny być realizowane z uwzględnieniem potrzeb różnych grup społecznych we wszystkich strefach: ekonomicznej, socjalnej czy środowiskowej. Inwestycje mogą przynosić także korzyści niematerialne, co jest istotne w grupie inwestycji ekologicznych.

4.6. Ryzyko inwestycyjne

Obecność ryzyka inwestycyjnego przejawia się w tym, że zakładamy możliwość wystąpienia więcej niż jednego rezultatu naszej inwestycji. Wymiar ryzyka reprezentuje przeciętne odchylenie ewentualnych wyników inwestycji od wyniku przez nas oczekiwanego.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 43.

⁹⁰ M. G r a c z y k, *Zarządzanie inwestycjami...*, s. 94.

W teorii inwestowania zakładamy, że inwestorów cechuje awersja do ryzyka. Oznacza to, że przy tej samej oczekiwanej stopie zwrotu wybiorą tę inwestycję, z którą związane jest mniejsze ryzyko. Trafność decyzji podejmowanych przez inwestorów zależna jest od prawidłowej oceny ryzyka związanego z poszczególnymi alternatywami pojawiającymi się w poszczególnych etapach realizacji danego projektu.

Ocena ryzyka jest efektem indywidualnej lub zbiorowej analizy informacji, zebranej i uporządkowanej w sposób zgodny z przyjętym algorytmem postępowania. Wiele nietrafnych decyzji w inwestycjach przypisać można w szczególności błędom leżącym po stronie decydentów, takim jak np.:

- tendencja do oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń, które zostały zapamiętane lepiej niż to miało miejsce w rzeczywistości,
- akceptacja tych zjawisk, które pokrywają się z oczekiwaniami i ignorowanie tych, które od nich odbiegają,
- błędna ocena korelacji, czyli uznanie za realnie istniejące, związków między zdarzeniami, których w istocie nie ma,
- niezdolność do zmian, czyli brak akceptacji nowych informacji,
- formułowanie kategoriycznych ocen na podstawie fragmentarycznych informacji,
- myślenie życzeniowe – prawdopodobieństwo zdarzeń oczekiwanych jest uznawane za wyższe niż jest w rzeczywistości,
- błędne przesvědzenie o kontrolowaniu ryzyka i w rezultacie podejmowanie decyzji opóźnionych w czasie,
- kreacja rzeczywistości – elementy nieznane w analizie zostają zastąpione domysłami,
- iluzja pewności – zdarzenia przeszłe, które kiedyś mogły, lecz nie musiały zaistnieć, traktowane są jako determinujące w analizach analogicznych przyszłych sytuacji⁹¹.

Decyzje inwestycyjne wymagają znajomości problemów, jednoznacznie określonych preferencji, umiejętności optymalizacji oraz braku szczególnego pozytywnego lub negatywnego nastawienia do oceny takich samych argumentów logicznych odnoszących się do różnych alternatyw. Zwiększenie racjonalności decyzji jest możliwe, jeśli uwzględnia się czynniki ryzyka. Przyczyny ryzyka wynikają z warunków zewnętrznych i wewnętrznych danego projektu.

Do zagrożeń wewnętrznych zaliczyć można cechy podejmowanych inwestycji, czyli: wysoką kapitałochłonność, długotrwałość, złożoność, unikatowość, innowacyjność, oraz cechy charakteryzujące jednostkę realizującą inwestycję: kwalifikacje pracowników, wielkość i charakter przedsiębiorstwa, posiadane zabezpieczenia. Zagrożenia wewnętrzne wywołują ryzyko specyficzne, np.:

⁹¹ P. Borkowski, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 38.

ryzyko techniczne, które wynika z technologii zastosowanej przy realizacji inwestycji, ryzyko finansowe, wynikające ze sposobu finansowania inwestycji, oraz ryzyko operacyjne, które wiąże się z niestabilnością popytu na efekty inwestycji.

Zagrożenia zewnętrzne, które powodują ryzyko inwestycyjne, to czynniki o charakterze ekonomicznym, politycznym oraz społecznym. Można tu wymienić: stan gospodarki, politykę podatkową, inflację, politykę monetarną, politykę celną i legislacyjną. Tworzą one ryzyko systematyczne, którego odmianami są m. in.: ryzyko inflacji, ryzyko walutowe, ryzyko stopy procentowej, ryzyko społeczne⁹².

W projektach powinno uwzględniać się także ryzyko związane z otoczeniem społeczno-gospodarczym, obejmującym te czynniki, które pochodzą z zewnątrz i nie są bezpośrednio związane z wykonawcą projektu ani z samym projektem, ale mają wpływ na jego realizację. Są to przede wszystkim działania administracji i władz różnych szczebli oraz partnerów współpracujących przy realizacji danej inwestycji.

Ryzyko inwestycyjne może być rozpatrywane na różnych płaszczyznach. Każdy z wymienionych czynników może być potencjalnym źródłem zagrożenia dla danej inwestycji. Poszczególne odmiany ryzyka również nakładają się na siebie, wzajemnie przenikają oraz potęgują. Wpływ poszczególnych czynników zagrożenia jest bardzo trudny do zidentyfikowania i określenia. W rezultacie każde ryzyko inwestycyjne ma wpływ na wynik finansowy przedsięwzięcia inwestycyjnego, jak również na możliwość pozyskiwania kapitału. Ogólnie mówiąc, ryzyko jest stopniem zagrożenia, z jakim liczy się inwestor.

Problem oceny ryzyka inwestycyjnego w samorządach terytorialnych dotyczy wszystkich typów projektów, w tym także na ochronę środowiska. Z roku na rok wzrastają wydatki na inwestycje ekologiczne, co wynika zarówno z rosnącej roli tego rodzaju infrastruktury, jak i zwiększonych potrzeb ludności. W wyniku zarówno rozwoju ilościowego, jak i jakościowego wydatki w tym zakresie stają się poważnym obciążeniem budżetów samorządowych. Wzrost wydatków spowodowany nietrafnymi decyzjami inwestycyjnymi jest kluczowym problemem wielu samorządów. Tylko kilka najbogatszych gmin w Polsce jest w stanie finansować inwestycje z bieżących dochodów. Pozostałe muszą aktywnie szukać dodatkowych środków. Dotacje z budżetu państwa mają stosunkowo niewielki wpływ na poziom samorządowych inwestycji i wszystko wskazuje na to, że ich rola będzie się coraz bardziej zmniejszać. Dlatego gminy zmuszone są do zaciągania kredytów i pożyczek. Często okazuje się, że zaniechanie inwestycji w sprzyjającym momencie oznacza odłożenie jej na niewiadomą przyszłość. Tymczasem sąsiednie gminy szybko nadrabiają zaległości w infrastrukturze

⁹² A. Michałak, *Finansowanie inwestycji...*, s. 26–27.

i skuteczniej przyciągają do siebie prywatnych inwestorów, którzy następnie podatkami zasilają kasę gminną.

Możliwość pozyskania funduszy unijnych znacznie ogranicza niebezpieczeństwa związane z realizacją inwestycji, ponieważ konstrukcja wniosków według wymagań instytucji wdrażających dany program wymaga szczegółowych przewidywań możliwości występowania zjawisk niepożądanych dla inwestycji. Dobre rozpoznanie ryzyka w fazie projektu, ogranicza je w fazie realizacji. Tak więc aby poprawić jakość podejmowanych decyzji inwestycyjnych, należy lepiej analizować zagrożenia. Cel ten można osiągnąć wprowadzając bardziej zaawansowane metody analizy ryzyka do zakresu narzędzi wykorzystywanych w formalnej ocenie projektu albo poprzez poprawę jakości analizy z wykorzystaniem dotychczasowych instrumentów. Tak rozwinięta analiza powoduje dodatkowe koszty po stronie realizującego projekt. W praktyce należy postawić na większy profesjonalizm przy analizie ryzyka. Przede wszystkim jednak chodzi o identyfikację jak największej liczby czynników występujących we wszystkich fazach realizacji inwestycji oraz dotyczących aspektów technicznych, finansowych, organizacyjnych, prawnych, środowiskowych i społecznych. Istotne jest także zwiększenie odpowiedzialności za nietrafne decyzje inwestycyjne. Zasadne jest także podjęcie działań, które zrewidowałyby zasady, na jakich prowadzona jest analiza kosztów i korzyści z inwestycji. Wprowadzenie jednolitych wartości referencyjnych stosuje się w konkurujących o te same środki projektach, uniemożliwia to dowolny szacunek kosztów tych projektów. Projekty oryginalne powinny być poddawane dodatkowej ocenie zewnętrznej dokonywanej przez specjalistów.

Inną metodą zwiększającą trafność procesu decyzyjnego jest poddawanie projektów inwestycyjnych publicznemu osądowi. Może to dotyczyć inwestycji, takich jak oczyszczalnie ścieków czy składowiska odpadów. W rezultacie uniknąć można protestów społecznych, które wpływałyby na opóźnienie realizacji inwestycji.

Dobrym zabezpieczeniem przed niepoprawnymi szacunkami ryzyka jest zaangażowanie kapitału prywatnego w dane przedsięwzięcie inwestycyjne. Zazwyczaj projekty realizowane z udziałem kapitału prywatnego charakteryzują się realistyczną oceną ryzyka. Podstawowym problemem w tym zakresie jest niechęć do angażowania się dawców kapitału prywatnego, wynikająca z oceny ryzyka tych inwestycji. Jednakże nawet samo zaangażowanie się kapitału bankowego w przedsięwzięcia realizowane publicznie poprawia efektywność oceny ryzyka, ponieważ standardy takiej oceny są bardziej rygorystyczne. Powszechnie powinno być wprowadzenie zasady częściowej odpowiedzialności finansowej osób realizujących projekt za nietrafność wykonanych wycen. Chodzi przede wszystkim o partycypację w ponoszeniu ewentualnego ryzyka, co niewątpliwie spowodowałoby ograniczenie podejmowanych przez inwestorów wymuszeń dodatkowych środków bez przyjmowania na siebie ryzyka. Takie

rozwiązania wprowadzić można za pomocą odpowiednich dokumentów, inne wymagają zmiany prawa, ale większość wymaga jedynie zmiany mentalności decydentów w realizacji procesu decyzyjnego.

Błędy decyzyjne pojawiające się w procesie planistycznym inwestycji wynikają nie tylko z niewystarczających umiejętności czy użycia niewłaściwych instrumentów oceny ryzyka, ale i też podyktowane są często względami politycznymi. Najczęstsze błędy w ocenie ryzyka wynikają z nieuwzględnienia składowych ryzyka, takich jak:

- ocena późniejszego popytu na usługi realizowane z wykorzystaniem danych obiektów,
- niedoszacowanie kosztów realizacji inwestycji,
- niedoszacowanie kosztów utrzymania obiektu,
- niedoszacowanie kosztów zewnętrznych,
- czas realizacji projektu,
- zmiany na rynkach finansowych w trakcie inwestycji,
- problemy kadrowe,
- kontekst polityczny itp.⁹³

Szczegółowa analiza ryzyka inwestycji wymaga badania zarówno rynków, których projekt funkcjonalnie dotyczy, jak i kwestii finansowych (ze względu na sposób pozyskiwania niezbędnych środków na ich realizację). Ocena ryzyka pozostaje najtrudniejszym elementem w całym toku inwestycyjnym. Niedoszacowanie ryzyka w projektach inwestycyjnych jest zjawiskiem powszechnym i jego przyczyn upatrywać należy w: nieumiejętnej identyfikacji ryzyka, nietrafnej wycenie skutków, przyjmowaniu błędnych założeń czy nawet braku woli politycznej. W szczególności złożoność finansowania, długi okres realizacji, miejsce inwestycji, powodują istnienie wielu źródeł ryzyka. Ponadto obiekty infrastrukturalne mają długi okres użytkowania i ich opłacalność musi być rozpatrywana w długim horyzoncie czasowym. Często korzyści przekraczają pierwotne koszty inwestycji dopiero po kilkunastu latach. Istotnym problemem są działania administracji i władz różnego szczebla, które należy uwzględniać w ocenie ryzyka. Problemy ryzyka dotyczą wszystkich inwestycji, stąd tak istotne jest podejmowanie działań ograniczających te negatywne zjawiska. Wszystkie rodzaje ryzyka powinny być dokładnie rozpoznane i przydzielone między poszczególnych uczestników projektu, których zadaniem jest szczegółowe monitorowanie danego ryzyka i obniżenie poziomu jego potencjalnych kosztów.

⁹³ P. Borkowski, *Ryzyko jako czynnik decyzyjny w realizacji dużych projektów infrastrukturalnych*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 111, (Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu), s. 45.

5. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA OCHRONY ŚRODOWISKA W GMINIE

5.1. System finansowania ochrony środowiska

Ochrona środowiska jest konstytucyjnym zadaniem państwa¹. Działania państwa o charakterze organizacyjnym, administracyjnym i inwestycyjnym wymagają określonego systemu finansowania, który umożliwi osiągnięcie zamierzonych i nakazanych dyrektywami Unii Europejskiej standardów środowiska. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju stanowi wyzwanie i jednocześnie przesłankę do systemowego traktowania ochrony środowiska i procesów jej finansowania.

System finansowania ochrony środowiska jest to zbiór zasad i przepisów określających sposoby i tryb gromadzenia i rozdzielania zasobów pieniężnych na ten cel². Tworzą go określone instytucje i instrumenty ekonomiczne. Obowiązujący system posiada podstawy prawne, ekonomiczne oraz organizacyjne odnoszące się do polityki ekologicznej państwa. Jest integralną częścią systemu finansowego państwa, a jego funkcjonowanie, zmiany i modyfikacje uwarunkowane są przez system finansowy gospodarki, który tworzą instytucje, instrumenty ekonomiczne oraz normy i przepisy prawne określające zasady gromadzenia oraz tryb wykorzystania środków finansowych w celu poprawy jakości środowiska naturalnego³. System ten jest ważną częścią aktywności podmiotów gospodarczych i samorządu terytorialnego.

Inwestycje na rzecz ochrony środowiska charakteryzują się często brakiem osiągnięcia progu rentowności lub bardzo niską rentownością. Mechanizm rynkowy eliminowałby część takich inwestycji i dlatego przez redystrybucyjną i alokacyjną funkcję finansów publicznych zachodzi potrzeba dofinansowania takich inwestycji. Można zastanawiać się, w jakim stopniu rynek, a w jakim państwo, kształtują źródła i mechanizmy finansowania inwestycji ekologicz-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, art. 5.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

³ J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z UE*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005, s. 31.

nych. Otwarte pozostaje pytanie, czy to państwo powinno tworzyć źródła finansowania⁴ lub warunki dla zwiększenia skłonności do inwestowania przez wzrost opłacalności nakładów inwestycyjnych tego typu.

Elementami systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce według kryterium instytucjonalnego są:

- w sektorze publicznym:
 - budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
 - ekologiczne fundusze celowe,
 - fundacje ekologiczne,
 - banki państwowe,
 - przedsiębiorstwa publiczne;
- w sektorze prywatnym:
 - przedsiębiorstwa,
 - banki komercyjne,
 - towarzystwa leasingowe,
 - fundusze inwestycyjne,
 - fundacje ekologiczne,
 - gospodarstwa domowe,
 - zagraniczne instytucje finansowe.

Według wyodrębnionego kryterium instrumentalnego do systemu finansowania ochrony środowiska zalicza się przede wszystkim:

- opłaty ekologiczne,
- kary ekologiczne,
- podatki ekologiczne,
- dotacje,
- preferencyjne kredyty, pożyczki, umorzenia części kwoty pożyczek, ulgi podatkowe itp.,
- rynkowe kredyty inwestycyjne, pożyczki, obligacje, leasing, udziały kapitałowe itp.⁵

Podstawą systemu finansowania ochrony środowiska są publiczne i prywatne środki finansowe oraz źródła zagraniczne. Z uwagi na globalizację, postępujące umiędzynarodowienie prawa, urzeczywistnienie zasady subsydiarności, za celowe powszechnie uznaje się łączenie źródeł finansowania działań ekologicznych. Beneficjentami tych środków są osoby fizyczne, administracja publiczna,

⁴ J. Famielec, *Finansowanie ochrony środowiska – ujęcie systemowe*, [w:] M. Czyż (red.), *Wybrane aspekty równoważenia rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 48–51.

⁵ Szerzej w: B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 293 i nast.

organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy⁶. Przepływy strumieni pieniężnych związanych z procesem finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska są złożone i rozbudowane. Wykorzystuje się także nowe narzędzia finansowania i rozwija nowe instrumenty – stosownie do zaistniałych potrzeb.

System finansowania ochrony środowiska w Polsce jest bardzo rozbudowany i powiązany niemal z każdym resortem i poziomem administracji państwowej oraz samorządowej. Nie istnieje jednolity system zarządzania pozyskiwanymi i wydatkowanymi środkami na ochronę środowiska. Wszystkie te procesy realizują podmioty gospodarcze, sektory i instytucje finansowe odpowiednio do swoich zadań i możliwości, ale często bez koordynacji tych działań. Mechanizm rynkowy tylko w części reguluje finansowanie ochrony środowiska. Odnosi się to do inwestycji z dochodów własnych przedsiębiorstw i kredytów komercyjnych.

W procesie finansowania ochrony środowiska istotne znaczenie mają transfery, których źródłem są nieekwiwalentne obciążenia podmiotów gospodarczych. Są one koniecznym elementem systemu, gdyż za pomocą redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych są kierowane do dziedzin i podmiotów niemogących się samodzielnie finansować.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska musi dostosowywać się do surowych reguł ochrony środowiska. Wdrażanie wielu unijnych norm ochrony środowiska jest bardzo kosztownym i trudnym technicznie wyzwaniem nie tylko dla przedsiębiorstw, ale i samorządu terytorialnego. Cele i zadania wymieniane w dokumentach unijnych wymagają odpowiednio funkcjonującego systemu finansowania, który umożliwi osiągnięcie zamierzonych i nakazanych dyrektywami standardów środowiska naturalnego.

Struktura źródeł finansowania inwestycji w ochronie środowiska (tab. 5.1) w Polsce wskazuje na dominujący udział środków własnych inwestorów, głównie jednostek samorządowych i przedsiębiorstw. Na drugim miejscu pozostają fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, utrzymując od kilku lat 24–26-procentowy udział w finansowaniu ochrony środowiska. Na system wspierania składają się: udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pożyczki preferencyjne, dotacje, wspieranie kredytów komercyjnych, wchodzenie w udział w komercyjnych spółkach działających w sferze ochrony środowiska, pożyczki preferencyjne i dotacje przyznawane przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW). Występowały także dotacje z gminnych funduszy ochrony środowiska, a od 1999 r. powiatowych (do 2010 r.), środki własne gmin pozyskiwane z podatków oraz źródeł zewnętrznych subwencji i dotacji oraz różnego

⁶ J. Famielec, *Analiza zadań wynikających z traktatu akcesyjnego i dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wraz z szacunkami kosztów ich realizacji*, NFOŚiGW, Kraków 2004, raport.

Tabela 5.1

Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną według źródeł finansowania i grup inwestorów (ceny bieżące)
w latach 1997–2008

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ochrona środowiska											
Ogółem (w mln zł)	7 354,2	9 018,7	8 584,9	6 570,3	5 027,1	5 141,4	5 337,4	5 986,5	6 877,8	7 520,7	8 528,6
Źródła finansowania (w % ogółem)											
Środki własne inwestorów	47,0	50,2	46,2	53,4	46,7	44,2	48,1	49,1	45,5	47,6	50,2
w tym gmin	–	–	–	–	19,6	17,8	17,9	18,0	15,3	17,2	17,5
Środki z budżetu państwa	3,0	2,6	2,0	2,2	1,8	1,5	1,0	1,1	1,0	0,9	1,2
województwa	2,8	2,1	1,4	1,6	1,7	0,8	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5
powiatu	–	–	–	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4
gminy (współudział)	1,8	1,7	1,8	1,4	0,9	0,7	1,1	1,0	0,9	1,6	1,7
Środki z zagranicy	3,8	7,3	5,9	3,9	4,2	8,8	12,2	16,0	19,2	14,8	16,4
Fundusze ekologiczne (pożyczki, kredyty i dotacje)	16,9	16,2	24,6	20,0	26,1	25,3	24,1	21,2	17,6	20,9	16,6
Kredyty i pożyczki krajowe w tym bankowe	16,5	12,5	12,9	11,7	12,3	13,9	8,3	7,6	11,4	10,0	9,6
Pozostałe	8,2	7,4	5,2	5,6	6,0	4,7	4,5	3,6	3,6	3,8	3,5
Grupy inwestorów (w % ogółem)											
Przedsiębiorstwa	62,4	67,1	62,4	52,3	49,3	47,7	46,7	47,2	50,5	54,7	59,4
Gminy	34,9	31,0	35,5	44,4	47,8	50,5	50,6	50,4	46,6	42,8	36,7
Pozostałe	2,7	1,9	2,1	3,3	3,0	1,8	2,7	2,5	2,9	2,6	3,9
Ogółem (w mln zł)	7 354,2	9 018,7	8 584,9	6 570,3	5 027,1	5 141,4	5 337,4	5 986,5	6 877,8	7 520,7	8 528,6

Gospodarka wodna													
Źródła finansowania (w % ogółem)													
Środki własne inwestorów	45,5	45,6	43,0	45,4	48,2	40,7	39,1	46,1	46,6	48,5	51,5		
w tym gmin	–	–	–	–	23,8	18,2	17,5	17,8	18,7	18,1	20,8		
Środki z budżetu państwa	21,0	19,0	15,8	9,6	8,4	6,6	5,0	11,2	6,9	4,7	6,2		
województwa	12,1	12,7	11,9	9,7	7,3	7,5	7,7	4,9	6,4	9,6	7,4		
powiatu	–	–	–	–	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2		
gminy (współdział)	1,4	2,1	1,3	1,3	0,8	1,0	0,6	1,2	1,3	1,0	1,6		
Środki z zagranicy	0,5	4,7	9,0	13,1	8,0	22,6	20,1	11,0	14,9	13,5	11,8		
Fundusze ekologiczne (pożyczki, kredyty i dotacje)	5,2	5,8	6,3	8,9	16,4	13,6	15,3	16,3	11,5	10,1	11,9		
Kredyty i pożyczki krajowe w tym bankowe	3,5	2,7	1,9	4,1	4,2	3,6	5,7	4,7	7,7	8,0	5,6		
Pozostałe	10,8	7,4	10,8	7,9	6,7	4,3	6,4	4,5	4,8	4,6	3,4		
Ogółem (w mln zł)	1 783,5	1 748,2	1 766,7	1 652,7	1 440,1	1 698,6	1 970,5	1 715,8	2 001,6	2 245,4	2 264,8		
Grupy inwestorów (w % ogółem)													
Przedsiębiorstwa	20,3	20,4	23,1	23,7	27,0	24,6	26,9	33,7	32,2	34,0	45,6		
Gminy	52,3	44,7	39,6	39,4	38,0	35,8	37,3	33,5	39,1	34,0	33,0		
Pozostałe	27,4	34,9	37,3	36,9	35,0	39,6	35,8	32,8	28,7	32,1	21,4		
Ogółem (w mln zł)	1 783,5	1 748,2	1 766,7	1 652,7	1 440,1	1 698,6	1 970,5	1 715,8	2 001,6	2 245,4	2 264,8		

Rok 2001 w raportach BDR potrzebnych do tego zestawienia był inaczej klasyfikowany i dlatego nie jest w nim ujęty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportów BDR.

rodzaju kredyty preferencyjne i środki pomocy zagranicznej. Ponadto system uzupełniają kredyty i pożyczki udzielane przez banki komercyjne i kredyty międzynarodowych instytucji finansowych. Spada znaczenie przypadających na ten cel środków z budżetu państwa na rzecz ochrony środowiska – z 3% w 1997 do 0,9% w 2007 r. udziału w strukturze. Systematycznie rośnie udział pomocy zagranicznej. W tab. 5.1 pokazany jest wzrost środków pomocy zagranicznej od 2004 r.

W finansowaniu gospodarki wodnej (tab. 5.1) w całym okresie badawczym wyraźnie malał udział środków z budżetu państwa. Środki budżetu państwa stanowiły najwyższy udział w strukturze w 1997 r. (21%) i najniższy w 2004 r. (zaledwie 5,0%). Wzrasta jednak ranga pożyczek i kredytów krajowych od 2006 do 2008 r. o ok. 7,7%. Finansowanie gospodarki wodnej przejęły fundusze krajowe i banki. Od początku badanego okresu spadło zaangażowanie gmin z 52 do 34%.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Dane statystyczne potwierdzają zainteresowanie tymi środkami. Przed akcesją (w 2003 r.) wydatki na ochronę środowiska ze środków z zagranicy wynosiły 8,8%, a w 2006 r. były największe (19,2%). Większy też był ich udział w wydatkach na gospodarkę wodną – od 22,6% w 2003 do 13,5% w 2007 r. Przedstawione dane potwierdzają znaczący udział gmin w realizacji inwestycji ekologicznych, na realizację których angażują środki własne wspierane systemem pomocy funduszy celowych i w coraz większym stopniu środków unijnych.

5.2. Budżetowe źródła finansowania ochrony środowiska w gminie

5.2.1. Dochody własne podstawą finansowania zadań publicznych związanych z ochroną środowiska

Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyznaczają regulacje zawarte w *Konstytucji...*⁷, która zawiera regulacje bezpośrednio dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zapewnia się im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypisanych zadań (art. 167, ust. 1). Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167, ust. 2), źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w art. 167, ust. 3, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167, ust. 4). Tak więc z przepisów tych wynika zasada gwa-

⁷ *Konstytucja...*

rancji określonych źródeł dochodów dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, jak również określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w drodze ustawy. Regulacje te są zgodne z art. 9 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*...⁸ W dokumentach zapisano, że w warunkach narodowej polityki gospodarczej, społeczność terytorialna ma prawo do własnych zasobów finansowych, którymi może dysponować swobodnie w ramach uprawnień, które posiada. Zasadą naczelną w tym zakresie jest ochrona samodzielności finansowej poprzez oddzielenie budżetu państwa od budżetu poszczególnych jednostek⁹.

W zakresie pozyskiwania źródeł zasilania samorządów terytorialnych o samodzielności finansowej jednostek samorządowych decyduje prawo do:

- posiadania środków wystarczających dla zrealizowania zadań,
- określania źródeł dochodów w drodze ustawowej,
- pozyskiwania środków ze źródeł określonych ustawowo, w tym takich, które określić należy jako obligatoryjne, a więc przyznanych bezwarunkowo każdej z jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla, oraz takich, które mają charakter fakultatywny,
- uzyskiwania środków transferowych z innych publicznych scentralizowanych zasobów finansowych,
- ograniczonego władztwa podatkowego,
- pozyskiwania środków finansowych pochodzących z operacji zwrotnych i pożyczkowych oraz środków oferowanych na rynkach kapitałowych¹⁰.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są ustawowo gwarantowane¹¹. Rozwiązania prawne dotyczące dochodów w istocie decydują o zakresie i możliwościach działania jednostki samorządu terytorialnego, a ich dochody można klasyfikować przyjmując różne kryteria. Jednym z nich jest podział na dwie grupy z uwagi na tytuł prawny:

- dochody pochodzące ze źródeł o charakterze publicznoprawnym,
- dochody pochodzące ze źródeł o charakterze prywatnoprawnym¹².

⁸ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607, z późn. zm., i *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów*, DzU 2006, nr 154, poz. 1107.

⁹ L. R a j c a, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001, s. 152.

¹⁰ E. K o r n b e r g e r - S o k o ł o w s k a, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001, s. 53.

¹¹ *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm., oraz *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm., oraz *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2008, nr 88, poz. 539, art. 3, ust. 2, 3.

¹² A. B o r o d o, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 66.

Dochody publicznoprawne przypadają gminom lub innym związkom samorządu terytorialnego na podstawie stosunku prawnego. Prawo do wykorzystania dochodów uzyskują gminy z mocy ustawy przydzielającej im określone podatki, udziały w podatkach, opłaty, subwencje i dotacje.

Dochody prywatnoprawne gmina osiąga przez wykorzystanie jako właściciel należącego do niej mienia komunalnego. Gmina jako właściciel może poszczególne komponenty swego majątku: wynająć, oddać w użytkowanie wieczyste lub też sprzedać odpowiednie składniki.

Najczęściej spotykany i stwarzający wiele problemów jest podział dochodów na dochody własne i pozostałe. Do dnia 1 stycznia 2004 r. w żadnym polskim akcie prawnym, z wyjątkiem *Konstytucji...* oraz ustawy o samorządzie województwa, pojęcie to nie występowało. Wobec braku takiej definicji w przepisach prawa do 2004 r. próby jej sformułowania podejmowane były w różny sposób.

Pojęcie dochodów własnych nie jest jednoznaczne. Wielu autorów dochody własne traktuje jako dochody, które są „związane z budżetem lokalnym w sposób trwały, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł oddanych we władanie związków samorządowych”¹³. Tak więc traktowane *sensu stricto* definicja obejmuje dochody pochodzące ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów. Takie wąskie ujęcie dochodów wyłącza udziały w podatkach państwowych.

W ujęciu *sensu largo*, w skład dochodów własnych włącza się dochody pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, przekazywanych do jego dyspozycji w całości i bezterminowo z mocą prawa, niemniej jednak mając na względzie normy konstytucyjne¹⁴. W tym ujęciu traktuje się dochody własne łącznie z udziałem w podatkach państwowych. W *Konstytucji...* przeciwstawia się subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa dochodom własnym samorządu terytorialnego. Zatem konstytucyjnie określony zakres dochodów własnych obejmuje wszelkie dochody, które nie są subwencjami i dotacjami z budżetu państwa¹⁵.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (z 2003 r.), dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne,

¹³ E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Twigger, Warszawa 1998, s. 8.

¹⁴ *Konstytucja...*, art. 167. Gwarantuje ona samorządom trzy rodzaje dochodów (art. 167, ust. 2): dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Nie precyzuje jednak bliżej istoty każdego z dochodów.

¹⁵ Szerzej E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 7 i nast.

subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa¹⁶, a dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. W dalszych rozważaniach i analizach przyjęto dochody własne w ujęciu ustawowym. Dane uzyskiwane do obliczeń również uwzględniały klasyfikację z ustawy – dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych niż wymieniona ustawa przepisach (art. 3, ust. 3).

Dochody własne to źródła, którymi władze samorządowe mogą dysponować według własnego uznania. To one przesądzają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządu terytorialnego. Dochody własne pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu terytorialnego. Na podstawie przepisów z 2003 r. można stwierdzić, że źródłem dochodów własnych *sensu stricto* przyznanym wszystkim jednostkom są:

- wpływy z podatków i opłat,
- dochody uzyskiwane przez samorządowe jednostki budżetowe oraz wpłaty samorządowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (do 2010; od 2011 r. zmiana nazw i likwidacja gospodarstw pomocniczych),
- dochody z majątku gminy,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz jednostek samorządu terytorialnego,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie określają inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, o ile odrębne przepisy nie regulują inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki samorządu terytorialnego,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, o ile odrębne przepisy nie określają inaczej,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne jednostek samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych przepisów,

¹⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., art. 3, ust. 1, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2010, nr 80, poz. 526.

– wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy oraz wysokość udziału we wpływach z podatku od osób prawnych od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze gminy.

Wśród dochodów własnych *sensu stricto* występujących w gminie wyróżnia się wpływy z podatków lokalnych i opłat. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ jedynie wymienia podatki i opłaty lokalne: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową, targowa miejscowa, uzdrowskowa, od posiadania psów, eksploatacyjna (w części określonej w ustawie „Prawo geologiczne i górnicze”¹⁸) oraz inne opłaty będące dochodami gmin uiszczane na podstawie odrębnych przepisów.

W kwestii zasad ich ustalania i podejmowania odsyła się w niej do odrębnych ustaw. Podatki lokalne ze względu na swoją ewolucję oraz różnorodność mają niejednorodny system podstaw prawnych. Niektóre uregulowane są wspólną ustawą z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁹ (wielokrotnie nowelizowaną). Jest ona zbiorem przepisów, które określają podstawowe elementy obowiązku podatkowego, w szczególności: podmiot obowiązany do uiszczenia podatku, przedmiot opodatkowania oraz stawki podatkowe podatku od nieruchomości i od środków transportowych, a także opłaty lokalne – targową, miejscową, uzdrowską i od posiadania psów. Pozostałe podatki i opłaty samorządowe zostały uregulowane odrębnymi ustawami²⁰.

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003...

¹⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 1994, nr 27, poz. 96, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 2005, nr 228, poz. 1947.

¹⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 1991, nr 9, poz. 31, z późn. zm., tj.: DzU 1995, nr 147, poz. 715; DzU 1996, nr 91, poz. 409, nr 149, poz. 704; DzU 1997, nr 107, poz. 689; DzU 1998, nr 160, poz. 1058; DzU 2000, nr 105, poz. 1115, nr 122, poz. 1315; DzU 2002, nr 200, poz. 1683; DzU 2003, nr 110, poz. 1039; DzU 2004, nr 92, poz. 884; DzU 2006, nr 249, poz. 1828; DzU 2008, nr 93, poz. 585, nr 223, poz. 1463; DzU 2010, nr 225, poz. 1461; DzU 2011, nr 102, poz. 584; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 2010, nr 95, poz. 613; nowelizacja: *Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 2010, nr 225, poz. 1461.

²⁰ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym*, DzU 1984, nr 52, poz. 268, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku rolnym*, DzU 2006, nr 136, poz. 969.

Konstytucja... (art. 168) gwarantuje gminom prawo do ustalania wysokości podatku lokalnego jedynie w zakresie ustalonym w ustawach podatkowych. Wynika z tego, że gmina nie ma prawa wprowadzać lub likwidować już istniejących obciążeń podatkowych.

Wpływy z podatków i opłat lokalnych zależą od polityki danej jednostki samorządu. Ich wysoki udział w ogólnej sumie dochodów nie uzależnia władz samorządowych od szczybla centralnego²¹. Dochody z podatków lokalnych najsilniej zasilają budżet jednostek samorządów terytorialnych w grupie dochodów własnych. Należy jednak zaznaczyć, że regulacje centralne limitują tę samodzielność, wprowadzając minimalne i maksymalne stawki lokalnych podatków. Wpływy do budżetu jednostek samorządów terytorialnych pochodzące z dochodów własnych są dość zróżnicowane. Powodem takiego stanu rzeczy jest po pierwsze, nierównomierność rozłożenia bazy podatkowej na terenie kraju, stąd jedne samorządy odnotowują większe wpływy z tego tytułu, inne zaś mniejsze.

Kolejnym, istotnym problemem jest sposób administrowania i poboru podatków oraz opłat. Większość z tych źródeł dochodów samodzielnie realizują gminne organy podatkowe. Odnosi się to do podatków od: nieruchomości, środków transportowych, rolnego, leśnego oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i skarbowej. Jednak niektóre z nich administrowane są przez państwowe organy podatkowe, które pobrane wpływy przekazują do budżetów gmin. Do tej grupy należą podatek od spadków i darowizn, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, podatek od czynności cywilnoprawnych. W konsekwencji mamy do czynienia z podatkami i opłatami, w przypadku których organy gminy dysponują nie tylko kompetencjami w zakresie administracji oraz poboru, ale także uprawnieniami do wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych, a także w przypadku niektórych podatków – określania stawek oraz zasad poboru oraz terminów płatności²².

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, DzU 1991, nr 101, poz. 444, z późn. zm.; zmieniła *Ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym*, DzU 2002, nr 200, poz. 1682, z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, DzU 2000, nr 86, poz. 959, z późn. zm., tekst ujednolicony: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, DzU 2010, nr 101, poz. 649.

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, DzU 1983, nr 45, poz. 207, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, DzU 1998, nr 144, poz. 930, z późn. zm.

²¹ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 144.

²² K. Koperkiewicz-Mordel, *Stanowienie przez rady gminy zwolnień i ulg podatkowych podatkach i opłatach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.

W literaturze i aktach prawnych przedstawia się także szersze ujęcie dochodów własnych i zalicza do nich wszystkie wpływy, do których samorząd terytorialny ma prawo podmiotowe, podlegające ochronie sądowej. Do tej grupy należą także udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych²³. Istota udziału gmin polega na tym, że budżet państwa rezygnuje z części swoich wpływów z tytułu obu wymienionych podatków na rzecz budżetów samorządowych. Udziały w bezpośrednich podatkach centralnych nie posiadają wszystkich cech dochodów własnych²⁴. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości wyznaczania ich stawek lub udzielania ulg i zwolnień z tych tytułów²⁵. Wartości procentowe udziałów dla samorządów terytorialnych zmieniały się kilkakrotnie. Do 2004 r. udział dla gmin wynosił 27,6% z podatku dochodowego od osób fizycznych i 5% z podatku dochodowego od osób prawnych²⁶. Za pomocą ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.²⁷ ustalono wysokość udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych:

– 39,34% wielkości wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych,

– 6,71% wielkości wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej²⁸.

Wskaźniki te są poziomami docelowymi i odnoszą się tylko do zmian wskaźnika w podatku dochodowym od osób fizycznych, co wynika z art. 89, zgodnie z którym zmniejszenie udziału o liczbę pkt proc. wynika z iloczynu 3,81 i relacji liczby mieszkańców domów społecznych według stanu na rok bazowy z 31 grudnia 2003 r.²⁹

Udziały z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych podlegają przekazaniu z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na rachunki budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatek wpłynął na rachunek urzędu skarbowego³⁰. Urzędy skarbowe przekazują natomiast udziały w postaci

²³ E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 71.

²⁴ E. Deneke, *Finansowe instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego miast na prawach powiatu na rozwój gospodarczy i społeczny (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 45, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 11, s. 84.

²⁵ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *op. cit.*, s. 110.

²⁶ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU 1998, nr 150, poz. 983, art. 3, pkt 3a, b.

²⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., art. 4.

²⁸ *Ibidem*, art. 4, ust. 2, 3.

²⁹ Rzeczywisty udział w PIT, w 2008 wyniósł 36,49%, w 2009 – 36,72%, a w 2010 r. – 36,94%.

³⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., art. 11, ust. 2.

środków pieniężnych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz inne dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów są przez nich pobierane, na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14-dniowym od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego³¹.

Nadanie gminom osobowości prawnej i posiadanie przez nich praw własności oraz innych praw majątkowych ma wymiar finansowy ze względu na możliwość osiągania przez te jednostki dochodów majątkowych. Źródłem dochodów własnych gminy są dochody majątkowe, które są związane ze sprzedażą składników mienia, ich wynajmem, dzierżawą, leasingiem lub innymi formami gospodarowania, a także dochody kapitałowe związane z posiadaniem udziałów w spółkach prawa handlowego i z czerpaniem korzyści z tego tytułu oraz ewentualną sprzedażą nabytych praw majątkowych. Do dochodów z majątku gminy zaliczane są także opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności³². Posiadanie odpowiedniego mienia jest wyznacznikiem możliwości pozyskiwania takich dochodów. W dużym stopniu są one powiązane z wypracowanym w poprzednich latach potencjałem oraz wielkością gminy. Do pozostałych dochodów własnych zalicza się m. in. odsetki za zwłokę, grzywny, kary, dochody z odsetek od pożyczek udzielanych przez jednostkę, dochody z odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, spadki i darowizny.

Niezwykle istotne jest to, że dochody własne pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania gmin. Stwarza to jednocześnie warunki do oddziaływania przez organy samorządowe na ilość i wydajność źródeł dochodu, co w efekcie może przenieść się na wzrost dochodów budżetowych danej jednostki samorządowej. To właśnie ta cecha dochodów własnych jest tak istotna i wiąże się z nią stan zagospodarowania terenu. Im teren gospodarczy jest bardziej rozwinięty, tym większa możliwość uzyskania dochodów własnych i odwrotnie. Samorząd terytorialny, aby mógł realizować swoje zadania, powinien mieć zapewniony zakres samodzielności odnoszący się do decyzji finansowych i rzeczowych³³. Władze samorządowe powinny mieć świadomość realizowania określonej polityki finansowej.

Dochody własne są istotnym wkładem do przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem środków unijnych. Ich niski poziom w gminach może spowodować utratę możliwości pozyskania środków z funduszy Unii i w konsekwencji blokować inwestycje nowe i już rozpoczęte. Zdolność gminy do kreacji

³¹ *Ibidem*, art. 11, ust. 1.

³² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, DzU 2005, nr 175, poz. 1459, z późn. zm.

³³ Szerzej w: E. D e n e k, *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. D e n e k (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 2001, nr 7 (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu), nr 7.

dochodów własnych zależy przede wszystkim od rozwiązań prawno-ustrojowych przyjętych w danym czasie. Wszystkie gminy mają teoretycznie takie same możliwości ich kształtowania. W rzeczywistości jednak można wyróżnić czynniki, które różnicują ich poziom i tym samym możliwości finansowe gminy, i wskazać takie elementy różnicujące, jak: typ funkcjonowania i wielkość gminy, struktura wewnętrzna i jej potencjał. Nie bez znaczenia jest też lokalizacja i poziom aktywności społeczności lokalnej, która sprowadzać się może do określonej polityki pozyskiwania dochodów gminy. Dochody gminy zależą od poziomu zatrudnienia, liczby i wielkości podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy. Gmina wpływając zatem na rozwój rynku pracy i przedsiębiorczości może uzyskiwać efekty w postaci zwiększenia sumy podatków płaconych na terenie gminy i jednocześnie zwiększenia dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Może też wykorzystywać uprawnienia do prowadzenia zróżnicowanej polityki w podatkach lokalnych w ramach jej uprawnień.

Ogólne wpływy do samorządowych budżetów, pochodzące z dochodów własnych, nie są wystarczające na wykonanie wszystkich zadań powierzonych jednostce samorządu terytorialnego. Własne środki budżetowe służą bezpośrednio finansowaniu inwestycji, stanowią także podstawę ubiegania się o dofinansowania zewnętrzne³⁴. Przy czym dochody własne, mimo że stanowią potencjalne źródło finansowania inwestycji, w pierwszej kolejności wykorzystywane są jako zabezpieczenie bieżącej działalności jednostek samorządu terytorialnego. W celu realizowania inwestycji wykorzystywane są więc najczęściej środki zewnętrzne. Gminy stają przed problemem, w jakim zakresie mogą wykorzystywać dochody własne budżetowe jako instrumenty pobudzające zrównoważony rozwój.

5.2.2. Finansowanie z budżetu państwa wspomagające realizację inwestycji ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego

Istotną kategorią zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego są transfery z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji oraz dotacje z wszelkich funduszy o charakterze specjalnym. Transfery między budżetem państwa a samorządem terytorialnym uzupełniają lukę finansową występującą między dochodami własnymi a kwotą wydatków niezbędnych do realizacji zadań własnych i zleconych, wyrównują sytuację finansową do porównywalnego poziomu usług, przeciwdziałają efektom zewnętrznym oraz pomagają osiągać

³⁴ H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 219.

cele z ogólnopaństwowego punktu widzenia³⁵. W literaturze przedmiotu przyjmuje się subwencję ogólną jako formę transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym, przekazywaną w celu uzupełnienia środków własnych, o którego sposobie wykorzystania decydują samodzielnie ich organy stanowiące³⁶. Tak więc subwencja ogólna jest instrumentem państwa, ma m. in. na celu wyrównywanie różnic w zagospodarowaniu terenów tych jednostek samorządowych, których dochody własne uniemożliwiały postęp w tym zakresie. Jest to związane z brakiem adekwatności dochodów do zadań, które wiążą się z zaspokajaniem potrzeb ludności. Za cel w wyrównywaniu dochodów wskazuje się także zapewnienie minimalnego standardu usług, zwłaszcza takich, które mają szczególne znaczenie w ramach polityki społecznej państwa³⁷.

Konstytucja..., w art. 167, ust. 2, wymienia subwencję ogólną jako jeden z trzech rodzajów źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jej zasadniczą cechą jest ogólność i obiektywność, która przejawia się w metodach jej obliczania oraz określeniu ustawowych zasad i kryteriów jej przyznawania poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

Subwencja jest specyficzną formą transferu środków z budżetu państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Charakterystyczne jest dla niej to, że:

- w zakresie określonym ustawami ma charakter obligatoryjny,
- ma charakter roszczeń jednostek samorządu terytorialnego wobec państwa,
- jest ustalana na podstawie obowiązujących przepisów dla każdej jednostki oddzielnie, a sposób podziału kwot jest zobiektywizowany,
- może być przez jednostki samorządu terytorialnego wykorzystana na dowolny cel, czyli ma charakter dochodów ogólnych³⁸.

Subwencja wyrównuje niewystarczający poziom dochodów własnych, przede wszystkim podatkowych i majątkowych. Powinna spełniać funkcję regulacyjną, która polega na wyrównywaniu dochodów jednostek dla zapewnienia równego dostępu do dóbr i usług o charakterze publicznym w poszczególnych obszarach kraju, oraz funkcję pobudzającą, która ma aktywizować

³⁵ A. S h a h, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Word Bank, Washington 1994, www.worldbank.org.

³⁶ E. C h o j n a-D u c h, E. K o r n b e r g e r-S o k o ł o w s k a, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 1999, s. 23.

³⁷ Szerzej w: E. D e n e k, *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 547, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 37, s. 54.

³⁸ H. S o c h a c k a-K r y s i a k (red.), *op. cit.*, s. 191.

rozwój ekologiczno-społeczno-gospodarczy jednostek o niższych dochodach³⁹. Otrzymana z budżetu państwa subwencja ogólna może być swobodnie wykorzystana przez jednostkę samorządu terytorialnego stosownie do decyzji jej organu ustanawiającego⁴⁰. Często poziom dochodów w jednostkach samorządowych jest na tyle zróżnicowany, że uniemożliwia równoczesny i równomierny rozwój całego regionu. Rola mechanizmu wyrównawczo-równoważącego została przypisana subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa⁴¹. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴² przyniosła zmiany w systemie ich finansowania. W porównaniu z przepisami obowiązującymi do końca 2003 r. wprowadziła jakościową zmianę struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych, a zmniejszenie udziału dotacji i subwencji⁴³. Znacząco większa część zadań jest obecnie finansowana z dochodów własnych, których udział wzrósł na skutek zwiększenia wysokości udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. Pomijając samą dyskusyjną kwestię zaliczenia udziałów do dochodów własnych, samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego niewątpliwie została zwiększona.

Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają funkcję uzupełniającą⁴⁴. Opracowaniu nowych rozwiązań przyświecały szersze cele, które zmierzają do:

– dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi,

³⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005, s. 106–107.

⁴⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., *Obwieszczenie [...] z dnia 8 maja 2008...* oraz *Obwieszczenie [...] z dnia 28 kwietnia 2010...*; szerzej w: Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 183.

⁴¹ M. Podstawka, A. Świrka, *Rola subwencji wyrównawczej i równoważącej w wyrównywaniu sytuacji dochodowej wybranych gmin w latach 2004–2007*, [w:] J. Toruński, H. Wyrębek (red.), *Zrównoważony rozwój regionów*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010, s. 20.

⁴² Ustawa z dnia 13 listopada 2003... oraz *Obwieszczenie [...] z dnia 28 kwietnia 2010...*

⁴³ Szerzej w: B. Guziejewska, *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w Polsce w świetle zmian obowiązujących od 1 stycznia 2004 r.*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005, s. 157–158.

⁴⁴ Informacja o skutkach obowiązywania *Ustawy z dnia 13 listopada 2003...* według stanu po dwóch kwartałach 2004 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień 2004, www.mf.gov.pl, 21.03.2004.

- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem,

- mocniejszego związania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarki państwa,

- rozbudowania możliwości absorpcji środków unijnych poprzez zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,

- stworzenia instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości i dopływ kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach⁴⁵.

Od 2004 r., zgodnie z art. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶, subwencja ogólna dla gmin składa się z części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Ustawa określa sposób ustalania kwoty subwencji oraz sposób podziału subwencji pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej ma przede wszystkim niwelować różnice dochodów istniejących między jednostkami danego szczebla, a także ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Chodzi o takie gminy, których ogólny poziom nie przekracza pułapu określonego na podstawie wskaźników. Wskaźniki przyjmowane w mechanizmie jej obliczenia odnoszą się do wysokości dochodów podatkowych gminy przypadających na jednego mieszkańca, wielkości gminy wyrażonej w liczbie mieszkańców i gęstości zaludnienia.

W latach 2004–2007 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulowała zasady i sposób wyliczania kwot subwencji wyrównawczej, jakie otrzymywały gminy, wyznaczając tzw. przedziały algorytmiczne. Kryterium ich podziału stanowił wskaźnik dochodów podatkowych gminy. Gminy, których wskaźnik dochodów podatkowych mieścił się w konkretnym przedziale algorytmicznym, otrzymywały kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawową) lub dokonywały wpłat do budżetu państwa na poczet subwencji równoważącej wyliczone według ustawowo wyznaczonego wzoru.

W 2008 r. dokonano zmian i od tego czasu obowiązuje znowelizowana ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷. Wprowadzone nowelizacje subwencji wyrównawczej dotyczą przede wszystkim algorytmów wyliczania kwot poszczególnych jej części. Zmiany objęły jedynie te algorytmy, na podstawie których wyliczane są kwoty subwencji wyrównawczej (część podstawowa) otrzymywanej przez gminy. Celem modyfikacji było przyczynienie się do wzrostu znaczenia funkcji wyrównawczej subwencji, zwłaszcza wśród

⁴⁵ B. Guziejewska, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., *Obwieszczenie* [...] z dnia 28 kwietnia 2010... Do 1 stycznia 2004 r. subwencja ogólna dzieliła się na podstawową, oświatową i rekompensującą.

⁴⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003... oraz *Obwieszczenie* [...] z dnia 8 maja 2008...

gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych. Z kolei kwotę uzupełniająca otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju.

Kolejnym elementem subwencji ogólnej dla gmin jest część równoważąca. Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań, uwzględniając w szczególności wysokość wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

Największą częścią subwencji ogólnej jest część oświatowa. Przekazywana jest ona w celu realizacji zadań własnych gminy z zakresu oświaty. Minister właściwy do prowadzenia spraw oświaty określa w drodze rozporządzenia algorytm, według którego dokonuje się podziału części oświatowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Wielkość części oświatowej dla konkretnej gminy uzależniona jest od ilości uczniów w szkołach prowadzonych na jej terenie oraz liczby etatów nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego.

Poprawa sytuacji dochodowej wielu gmin jest zadaniem trudnym do zrealizowania, a duże różnice w poziomie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrudniają wyrównywanie szans na równomierny rozwój społeczno-gospodarczy wszystkich gmin⁴⁸. Podział subwencji ogólnej obowiązujący od 2004 r. potwierdza istniejącą zależność, iż w miarę zwiększenia ustawowych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna przybiera w większym stopniu charakter finansowego instrumentu wyrównawczego, zaś w mniejszym stopniu instrumentu transferu środków z budżetu państwa, którego wysokość uzależniona jest od poziomu wydatków jednostki samorządu terytorialnego na określone zadanie.

W systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe odgrywają drugorzędną rolę. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego są dochodami bezzwrotnymi, mają charakter uznaniowy, a ich wysokość ustalana jest co roku w ustawie budżetowej⁴⁹. Do roku 2010 przepisy definiujące ogólnie dotacje (art. 106, ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) dotyczyły literalnie dotacji z budżetu państwa. Przepisy dotyczące budżetu samorządu nie zawierały żadnych samodzielnych definicji dotacji. Po raz pierwszy definicję dotacji w wyodrębnionej i uniwersalnej treści zamieszczono w art. 126 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Charakteru takiego nie miała bowiem definicja dotacji wynikająca z art. 106, ust. 2 ustawy z 2005 r. (dotacja jest wydate-

⁴⁸ Szerzej w: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny; uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 315.

⁴⁹ Szerzej w: K. Piotrowska-Marczak (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009, s. 54–66.

kiem budżetu opartym na przepisach prawa publicznego podlegającym szczególnym zasadom rozliczenia). Tak więc w myśl obecnie obowiązującej regulacji, dotacjami są środki z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych, które posiadają łącznie następujące cechy:

- podlegają szczególnym zasadom rozliczenia,
- są udzielane na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych,
- są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Ta nowa definicja uwypukla powiązanie dotacji z jej ogólnym przeznaczeniem, którym jest zawsze finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego. To właśnie przeznaczenie odróżnia dotację od subwencji. Spośród wszystkich dotacji celowych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. najważniejszą rolę przypisuje się dotacjom celowym z budżetu państwa. Są one przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego na finansowanie w całości lub częściowe dofinansowanie ściśle określonych zadań do realizacji, w tym w szczególności są to dotacje celowe:

- z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim,
- przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych tym jednostkom odpowiednimi przepisami prawa,
- na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- przekazywane na finansowanie i dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- przekazywane na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych⁵⁰.

Dotacja celowa z budżetu państwa jest specjalną konstrukcją wydatku budżetowego na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Ma ona na celu finansowanie lub dofinansowanie konkretnego zadania budżetowego realizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego poprzez ściśle określone przeznaczenie i wysokość. Dotacje te charakteryzuje uznaniowość lub uzależnienie od spełnienia określonych warunków przez jednostkę dotowaną.

Po 1 stycznia 2004 r. w budżecie jednostki samorządu terytorialnego występuje głównie dotacja celowa na zadania z zakresu administracji rządowej. Jednostka samorządu terytorialnego, wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, otrzymuje z budżetu państwa

⁵⁰ Szerzej w: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *op. cit.*, s. 319.

dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Rozmiary tych dotacji ustala się według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa. Dotacje celowe są przekazywane przez wojewodów na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Podziału dotacji celowej dla gmin i powiatów dokonuje wojewoda, o ile w odrębnych przepisach nie ustanowiono inaczej. Powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym.

Plan finansowy dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie opracowuje organ wykonawczy gminy, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę przyznanych dotacji. O przeznaczeniu dotacji decyduje organ ustanawiający jednostki samorządu terytorialnego. Gmina może wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej. A także wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu lub samorządu województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami. Otrzymuje wówczas dotacje celowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań od odpowiedniej jednostki samorządu. Dotacje celowe, zasady i terminy przekazywania tych dotacji wynikają z zawartych porozumień.

Dla gminy charakterystyczne są dotacje z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych. W tej kategorii można doszukać się celowych przedsięwzięć odnoszących się także do ochrony środowiska.

Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje na dofinansowanie inwestycji gmin realizowanych jako zadania własne. Szczególne zapisy dotyczą dotacji w zakresie finansowania kontraktów wojewódzkich (dotacje na inwestycje) oraz o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Mogą one być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki na realizację danego zadania, o ile nie ujęto tego w odrębnych przepisach⁵¹. Jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała dotację określoną, a która nie przeznaczy w danym roku budżetowym na realizację zadania objętego dofinansowaniem środków własnych w wysokości co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, jest zobowiązana zwrócić kwotę dotacji w wysokości ustalonej jako różnica pomiędzy kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych.

⁵¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005... oraz obowiązująca od 2010 r. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

Obecnie gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, na wspieranie edukacji na obszarach wiejskich i wdrażanie reformy systemu oświaty. Pozostałe upoważnienia do dotowania zadań własnych wynikają z odrębnych ustaw (np. art. 115 ustawy o pomocy społecznej). Samorządowe instytucje kultury mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa na wykonanie zadań objętych mecenatem państwa⁵².

W ustawie z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono nowy rodzaj dotacji, dotacje rozwojowe, które mogą być przyznawane jednostkom samorządu terytorialnego⁵³. Są one przeznaczone na realizację programów finansowych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA lub projektów realizowanych w ramach tych programów. Dotacje mogą być również udzielane na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa podlega szczegółowym procedurom kontrolnym. Cechą charakterystyczną dotacji jest to, iż wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystane w całości podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Powinny realizować zasadę adekwatności, tzn. powinny być przekazywane w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań⁵⁴. Również pobieranie dotacji w nadmiernej wysokości wywołuje obowiązek zwrotu dotacji do budżetu państwa.

Poza dotacjami pochodzącymi wyłącznie z budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o dotacje z ogólnopolskich funduszy celowych, agencji rządowych i fundacji, takich jak: Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości⁵⁵.

Dotacje celowe stanowią specyficzny sposób finansowania zadań własnych samorządu terytorialnego. Pomoc ta jest ważnym źródłem dodatkowych środków pieniężnych, które mogą zostać przeznaczone na inwestycje. W przypadku dotowania celowego zadań własnych gminy mamy do czynienia ze zwiększeniem dochodów budżetu gminy o tę część, która jest objęta dotowaniem inwestycji. Finansowanie inwestycji z zakresu zadań własnych wiąże się z określoną dyscypliną zarządzania środkami, które mogą być skierowane przedmiotowo tylko na realizację dotowanego przedsięwzięcia inwestycyj-

⁵² Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji, DzU 2005, nr 177, poz. 1474.

⁵³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2006, nr 249, poz. 1832.

⁵⁴ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *op. cit.*, s. 320.

⁵⁵ A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 171.

nego. Cechą charakterystyczną jest sanacyjny mechanizm ich finansowania. Oznacza to, że środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem czy też niewykorzystane podlegają zwrotowi do budżetu państwa⁵⁶.

Dotacje celowe mogą otrzymywać podmioty (w tym samorządy terytorialne) na realizację inwestycji w sferze infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska, mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej. Istotną barierą ustawową jest zapis ograniczający wysokość udzielanej dotacji na sfinansowanie danego projektu inwestycyjnego do 50% wartości kosztorysowej takiej inwestycji⁵⁷. Dotacje i subwencje odgrywają ważną rolę w finansowaniu działalności bieżącej gmin, nie należą natomiast do istotnych źródeł finansowania inwestycji⁵⁸.

W regulacjach prawnych dotacje zajmują szczególne miejsce. Z punktu widzenia roli, jaką pełnią poszczególne przepisy, można zauważyć, że na prawo w zakresie dotacji udzielanych z budżetu państwa i z budżetu jednostki samorządu terytorialnego składają się: część ogólna prawa dotacyjnego, określone tytuły dotacyjne i przepisy wspólne. W warunkach Polski przepisy te podlegają ciągłym modyfikacjom.

Mechanizm wykorzystywania dotacji dla potrzeb realizacji inwestycji na rzecz ochrony środowiska jest szczególny. Z jednej strony transfery z budżetu państwa ograniczają niezależność finansową danego samorządu i mogą być elementem sprawczym realizacji określonych inwestycji na terenie gminy. W tych gminach, w których dochody własne są na niskim poziomie, mogą w sposób decydujący wpływać na realizację inwestycji. Wysoki poziom dotacji może również zniechęcać gminy do poszukiwania dodatkowych dochodów, obniżać inicjatywę działań itp.

Poziom rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ogólny stan finansów publicznych w Polsce oraz tendencje do utrzymywania na szczeblu centralnym kompetencji do podejmowania różnych decyzji o znaczeniu gospodarczym i społecznym będą sprzyjały jeszcze przez wiele lat budowie takiego modelu finansów samorządowych, w których rola transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego pozostanie znacząca⁵⁹. Istotne wydaje się, że dotacja celowa na zadania własne samorządów może przyjmować postać dofinansowania na inwestycje. Mimo iż dotacje odgrywają znaczącą rolę w finansowaniu bieżącej działalności gminy, nie stanowią stabilnego źródła finansowania rozwoju w aspekcie wieloletnim.

⁵⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 89.

⁵⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005... i obowiązująca od 2010 r. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

⁵⁸ H. Sochacka-Krysiak (red.), *op. cit.*, s. 219.

⁵⁹ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 8.

5.3. Celowe fundusze ekologiczne w systemie finansowania ochrony środowiska

5.3.1. Istota ekologicznych funduszy celowych w systemie finansów publicznych

Fundusze celowe są jednostkami tworzonymi w celu realizacji jednego, wyodrębnionego zadania stojącego przed państwem. Wyodrębnienie takie polega na wyłączeniu określonego zadania z zadań budżetu państwa, powołaniu określonego państwowego funduszu celowego i wyposażeniu go we własne niezależne od budżetu źródła dochodów (określone źródła)⁶⁰. Fundusze ekologiczne zostały powołane w celu zapewnienia niezależności źródeł finansowania przedsięwzięć ekologicznych od budżetu państwa. O ich powstaniu zadecydowały takie uwarunkowania, jak: niedostatek środków finansowych i związana z tym redukcja nakładów na inwestycje ochrony środowiska, ograniczenie dotacji z budżetu państwa. Fundusze ekologiczne miały nie tylko uniezależnić wysokość globalnej kwoty wydatków na ochronę środowiska od bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej budżetu państwa, ale także zapewnić ciągłość jego finansowania.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej działają zgodnie z art. 22 ustawy o finansach publicznych⁶¹, gdzie dopuszczalne jest wyodrębnienie zadań państwowych z budżetu państwa i ich finansowanie przez fundusze celowe. W ustawie o finansach publicznych obowiązującej od 2006 r. istnieje zapis, że „[...] funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań [...]”⁶², z zastrzeżeniem, że ustawa budżetowa może określić inne niż ustawa tworząca fundusz przeznaczenie środków, o ile nie otrzymuje on dotacji z budżetu państwa⁶³. Z tych względów gospodarka funduszowa ma charakter bardziej elastyczny od gospodarki budżetowej. Ten zapis oddaje charakter Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, ale do funduszy celowych wojewódzkich i lokalnych bardziej odpowiednia jest definicja: „fundusze celowe są urządzeniami wyspecjalizowanymi, służącymi finansowaniu wąskiej ściśle określonej grupy celów w oparciu o zasoby publiczne, gromadzone ze ściśle określonych źródeł”⁶⁴.

⁶⁰ S. B o r o d o, *Finanse publiczne RP. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 130.

⁶¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU 1998, nr 155, poz. 1014, z późn. zm.

⁶² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 29, ust. 1.

⁶³ *Ibidem*, art. 29, ust. 1.

⁶⁴ A. B o r o d o, *op. cit.*, s. 208.

Ochrona środowiska w Polsce oparta jest na systemowych rozwiązaniach w zakresie zarządzania środowiskiem oraz na szerokim wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych zapewniających realizację zadań⁶⁵. Wyodrębnienie funduszu celowego można uznać jako instrument gwarantujący określone wykonanie zadań. Podstawą funkcjonowania funduszy celowych jest sprawny system gromadzenia środków finansowych, które następnie wydatkowane zostają na inwestycje związane z ochroną środowiska⁶⁶. O wyodrębnieniu funduszu celowego decyduje także ważność określonych zadań w wymiarze społecznym⁶⁷. Społeczny charakter funduszy ekologicznych wyznaczony jest przez ich niekomercyjny zakres zadań i społeczną istotę działań⁶⁸.

Społeczna natura funduszu potwierdza jego przynależność do sektora publicznego, a rola w systemie finansowania ekologii klasyfikuje go na wysokiej pozycji. Fundusze ekologiczne finansują zadania o szczególnym charakterze, czego następstwem jest konieczność stosowania odmiennych kryteriów i mierników oceny efektywności ich funkcjonowania⁶⁹. Realizują one zadania związane z redystrybucją dochodów w gospodarce poprzez redystrybucyjną funkcję obciążeń ekologicznych. Jednocześnie fundusze, posiadające osobowość prawną, zarządzają tymi środkami i dokonują ich redystrybucji według ustalonych kryteriów i priorytetów na cele określone przez politykę ekologiczną państwa i województw.

Forma organizacyjna funduszy wyznacza sposób i narzędzia realizowania przedsięwzięć ekologicznych. Zasady gospodarowania funduszami ochrony środowiska są takie same, jak ogólne zasady gospodarowania funduszami publicznymi, gdyż są one integralnym elementem sektora publicznego. Na podstawie ustawy o finansach publicznych⁷⁰ nadzór nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) pełni parlament. W ostatnich latach większą wagę przykładą się do zwiększenia efektywności

⁶⁵ R. Olaczek, *Przyroda Polski pod ochroną*, LOP, Warszawa 1998, s. 4.

⁶⁶ Tak definiuje *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62, poz. 627, z późn. zm. Ochrona środowiska w treści obowiązującej ustawy, to „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej i polega głównie na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

⁶⁷ Szerzej J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 111–124.

⁶⁸ Zgodnie z art. 74 *Konstytucji*...: „[...] władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska [...]”.

⁶⁹ F. Piontek (red.), *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice–Białystok 2000, s. 13–14.

⁷⁰ *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005...; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*..., art. 86.

wydatkowania środków. Ograniczanie przyznawanych dotacji jest następstwem tendencji do zmniejszenia ingerencji sektora publicznego w procesy rynkowe.

Przejawem dążeń ustawodawcy do zwiększenia efektywności wydatkowania środków przez fundusze są: ustanowienie ustawowych podmiotów sprawujących nadzór nad ich działalnością, określenie charakteru środków finansowych będących w ich dyspozycji oraz określenie rodzaju efektywności, którą winny spełniać fundusze ekologiczne⁷¹.

Celowe fundusze ekologiczne w Polsce zasilane są w dominującym stopniu przez opłaty i kary pochodzące od użytkowników środowiska naturalnego. To właśnie za pomocą celowych funduszy następuje centralizacja środków, które następnie są przekazywane do podmiotów realizujących przedsięwzięcia ekologiczne. System funduszy stanowi prawną gwarancję wydatkowania gromadzonych opłat i kar oraz zabezpiecza odpowiedni poziom realności finansowania przedsięwzięć ekologicznych. Istotną cechą funduszy jest także to, że nie są zależne od bieżącej sytuacji budżetu państwa czy koniunktury ekonomicznej. Według znawców przedmiotu środki finansowe ekologicznych funduszy celowych winny pozostać elementem zintegrowanego zestawu instrumentów ekonomicznych, którego celem jest stworzenie interakcji oraz sprzężenia zwrotnego między podmiotami gospodarczymi a sektorami gospodarki.

Uwzględniając rolę funduszy ekologicznych w mechanizmie sterowania ochroną środowiska w Polsce, należy zwrócić uwagę na problem przystosowania tego rozwiązania do systemu rynkowego. Wydawać się może, że z punktu widzenia realizacji celów polityki ekologicznej państwa, fundusze celowe tworzą prawną gwarancję wydatkowania gromadzonych środków z tytułu opłat i kar ekologicznych, a także system funduszy zabezpiecza realność finansowania zadań w ochronie środowiska. W warunkach ogólnej szczupłości środków publicznych istnienie funduszy celowych i niezależność dochodów tych funduszy od sytuacji finansowej państwa pozwoliły na realny wzrost wydatków na finansowanie ekologii. Angażowanie środków własnych przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego umożliwiała uzyskiwanie wsparcia finansowego ze strony funduszy na warunkach preferencyjnych.

Jednak funkcjonowanie funduszy ekologicznych ma też i negatywne cechy. W Polsce od kilku lat trwa dyskusja nad reorganizacją i modernizacją funduszy celowych, w tym funduszy ekologicznych⁷². W ostatnich latach, niezależnie od

⁷¹ F. Pióntek (red.), *op. cit.*, s. 24.

⁷² J. Szolno-Koguc, *Główne problemy publicznych funduszy celowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 451, Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu, nr 11, s. 213–222 oraz M. Kosek-Wojnar, *O potrzebie uporządkowania gospodarki funduszowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 451, Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu, nr 11, s. 136–141, oraz B. Bartniczak, *Likwidacja wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej a funkcjonowanie*

wyników dokonań funduszy ekologicznych, pokutuje pogląd, że naruszają one wolną konkurencję i należy je zlikwidować jako rozwiązanie instytucjonalne albo poddać reorganizacji i modernizacji. Przeciwnicy ekologicznych funduszy odwołują się do podstawowej zasady rynku wolnokonkurencyjnego – równego traktowania podmiotów gospodarczych – i twierdzą, że:

- finansowanie przedsięwzięć proekologicznych przez fundusze celowe prowadzi do efektu wypychania, czyli ograniczania znaczenia innych źródeł, a zwłaszcza środków własnych podmiotów i kredytów komercyjnych,
- istnienie systemu preferencji prowadzi do takiej alokacji ograniczonych zasobów, która nie będzie dostatecznie efektywna ekonomicznie,
- fundusze naruszają spójność systemu finansów publicznych⁷³,
- fundusze są sprzeczne z zasadą, według której wszystkie podmioty powinny ponosić pełne koszty swojej działalności gospodarczej⁷⁴.

Wielu specjalistów jest zaniepokojonych tym, że wysoki poziom subwencjonowania prowadzi do przewagi konkurencyjnej beneficjentów nad podmiotami gospodarczymi z innych krajów. Można to nawet traktować jako formę ekologicznego dumpingu⁷⁵. Uzasadniona jest dyskusja odnosząca się do tego problemu, jednak w obecnych warunkach finansowych i gospodarczych nie pojawiła się koncepcja skutecznej poprawy tego stanu rzeczy.

W polskim systemie finansów publicznych wyodrębniały się do 2010 r.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, fundusze wojewódzkie, powiatowe i gminne. Głosy w dyskusji o potrzebie uporządkowania gospodarki funduszowej w Polsce zaowocowały zmianami prawnymi także w funduszach celowych ekologicznych od 2010 r.⁷⁶

Narodowy fundusz powołany został w celu zapewnienia niezależności źródeł finansowania przedsięwzięć ekologicznych, a istniejące między nim i innymi funduszami powiązania dotyczą ustawowo określonego sposobu podziału wpływów z tytułu zobowiązań ekologicznych oraz możliwości podejmowania współfinansowania określonych zadań na rzecz ekologii. Wojewódz-

systemu udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, vol. 22, Gospodarka a Środowisko, nr 9, s. 13–21.

⁷³ Szerzej w: B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.), *op. cit.*, s. 326.

⁷⁴ A. Becla, S. Czaja, *Spory wokół istnienia ekologicznych funduszy celowych w gospodarce polskiej*, [w:] J. Famielec (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 213.

⁷⁵ H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomika środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 177.

⁷⁶ Od 1 stycznia 2010 r. weszła w życie *Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2009, nr 215, poz. 1664, z późn. zm., dostosowująca obecny system finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej do zmian *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*...

kie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową. Fundusze powiatowe i gminne funkcjonowały do 2010 r. jako wyodrębnione rachunki będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, a więc funkcjonowały w strukturze organizacyjnej powiatu i gminy. Wspomagały one działania gmin i powiatów realizowane z ich własnych środków. Reforma finansów publicznych spowodowała przekształcenie NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej odpowiednio w państwową oraz samorządowe osoby prawne, które nie są już funduszami celowymi, natomiast w odniesieniu do gminnych i powiatowych funduszy podjęto decyzje o ich likwidacji.

5.3.2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Zmiany w podejściu do ekologii pod koniec lat osiemdziesiątych w aspekcie ogromnych potrzeb w zakresie inwestycji były zasadniczą przyczyną opracowania koncepcji i podstaw organizacyjno-prawnych nowego funduszu celowego. Do 1989 r. funkcjonowały dwa pozabudżetowe fundusze celowe: fundusz ochrony środowiska i fundusz gospodarki wodnej. Fundusz ochrony środowiska powstał w 1980 r. na mocy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁷⁷ jako państwowy fundusz celowy stanowiący pozabudżetowe źródło środków wspomagających przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska. W 1985 r. na mocy ustawy „Prawo wodne” powstał fundusz gospodarki wodnej⁷⁸. Źródłem ich tworzenia były opłaty za korzystanie ze środowiska oraz kary za przekraczanie dopuszczalnych norm⁷⁹. Fundusze te nie miały osobowości prawnej, a system kar i opłat nie spełniał swoich funkcji. Słabość oddziaływania na aktywność inwestycyjną w ekologii poprzez dotacyjne finansowanie stała się silnym motywem do zmiany istniejącego stanu.

Znowelizowanie ustawy z 27 kwietnia 1989 r., która wprowadziła zmiany do obowiązującej w tamtym czasie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 r.⁸⁰, dało możliwość ograniczania negatywnych skutków

⁷⁷ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, DzU 1980, nr 3, poz. 6, z późn. zm. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystania FOŚ oraz organów właściwych do gospodarowania tym funduszem, DzU 1980, nr 24, poz. 94.

⁷⁸ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, DzU 1974, nr 34, poz. 230. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1985 r. w sprawie tworzenia i wykorzystania FGW, DzU 1985, nr 2, poz. 8.

⁷⁹ Pomysł finansowania ochrony środowiska ze środków z kar za nieprzestrzeganie norm ochrony środowiska nie był nowy, pierwowzoru jego można doszukiwać się już w Ustawie z dnia 19 września 1922 r. Ustawa wodna, DzU 1922, nr 102, poz. 936.

⁸⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001... zastąpiła Ustawę z dnia 31 stycznia 1980...

postępu cywilizacyjnego oraz kształtowania odpowiednich relacji między działaniem człowieka a otaczającym go środowiskiem. Stało się to podstawą działania powołanego NFOŚiGW oraz nieposiadających jeszcze wtedy osobowości prawnej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozpoczął działalność 1 lipca 1989 r.⁸¹ Podstawową deklarowaną wówczas misją funduszu było wspieranie działań na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego, jego ochrony i racjonalnego wykorzystania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

Zasady działania określa też statut nadany przez ministra środowiska, a część zadań bieżących wynika z faktu pełnienia przez niego funkcji nadzoru nad działalnością funduszu. Podstawowy zakres funkcjonowania NFOŚiGW dotyczy sposobów i form dofinansowywania zadań w ochronie środowiska oraz kryteriów oceny i wyboru zadań do finansowania. Zakres i zasady działania funduszu regulowała zmieniająca się wielokrotnie ustawa o ochronie środowiska. Do roku 2001 obowiązywała ustawa z 1989 r., a od 2001 r. do końca 2009 r. – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. „Prawo ochrony środowiska”⁸² i od 1 stycznia 2010 r.⁸³ – ustawa znowelizowana⁸⁴, w której zapisano, jako zadanie priorytetowe dla NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich, prowadzenie gospodarki finansowej w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi, przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Według niej środki tych funduszy przeznacza się na dofinansowanie inwestycji proekologicznych, realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz funduszy krajowych. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wspiera przedsięwzięcia wynikające z realizacji celów określonych w II Polityce ekologicznej państwa na lata 2002–2010 i lata następne.

Istotnym zakresem działalności NFOŚiGW jest współpraca zagraniczna polegająca na obsłudze przedsięwzięć realizowanych w ramach zagranicznych programów pomocowych powierzonych przez ministra środowiska⁸⁵. Najistotniejszymi programami nie tylko pod względem rozmiaru finansowego realizowanym przez fundusz były programy współfinansowane przez Komisję Europejską PHARE i ISPA, a obecnie Fundusz Spójności i fundusze strukturalne.

⁸¹ Na mocy Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, DzU 1989, nr 26, poz. 139, art. 68.

⁸² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...

⁸³ Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. ...

⁸⁴ Ustawa z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, DzU 2003, nr 190, poz. 1865, art. 400, ust. 4.

⁸⁵ Szerzej w: D. B u r z y ń s k a, *Absorpcja funduszy Unii Europejskiej na rzecz ochrony środowiska przez fundusze ekologiczne w Polsce*, [w:] *Finanse w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.

Źródłem dochodów funduszy celowych na rzecz ochrony środowiska jest system kar za naruszanie wymagań jego ochrony i opłat za korzystanie z niego. Wysokość kar i opłat ustala w drodze rozporządzenia minister środowiska. Dodatkowym źródłem dochodów Narodowego Funduszu są opłaty eksploatacyjne i koncesyjne, a także opłaty produktowe i depozytowe⁸⁶, a także opłaty z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Fundusz dysponuje także wpływami na rachunek tzw. klimatyczny ze sprzedaży nadwyżki polskiej emisji dwutlenku węgla w ramach systemu zielonych inwestycji. Fundusz pełni funkcje krajowego operatora GIS (Green Investment Scheme) w ramach międzynarodowego handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Generalnie dochody, jakie uzyskuje, można podzielić na dochody, które mają wpływ na zwiększenie majątku funduszu, w tym oprócz kar i opłat są to także dochody z: oprocentowania pożyczek, operacji finansowych oraz dywidendy z posiadanych akcji i udziałów w spółkach. Drugą grupę stanowią wpływy niezwiększające majątku – zwroty rat pożyczek.

Tabela 5.2

Źródła wpływów własnych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2000–2008 (w mln zł)

Rok	Oprocentowanie pożyczek i kredytów	Opłaty i kary środowiskowe	Zwrot rat pożyczek i kredytów
2000	338,4	543,5	561,2
2001	344,5	509,5	715,1
2002	236,9	533,8	749,1
2003	178,1	529,8	776,4
2004	151,9	585,2	837,6
2005	145,4	510,3	843,4
2006	75,5	975,5	812,7
2007	87,3	1 201,0	783,5
2008	113,4	1 518,0	777,8

Źródło: jak w tab. 5.1.

Przedstawione w tab. 5.2 dane wskazują na rolę kar i opłat jako istotnego i stałego źródła dochodów, mimo zmian podziałów wpływów pomiędzy fundusze, które zmniejszyły wpływy do NFOŚiGW na rzecz pozostałych funduszy systemu. Wpływy z opłat i kar w badanym okresie wzrosły aż trzykrotnie. Sukcesywnie rośnie ranga wpływów ze zwrotu rat pożyczek i kredytów oraz ich

⁸⁶ Ustawa z dnia 20 listopada 2009... i szerzej w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 612.

oprocentowania. Fundusz działa w formule funduszy odnawialnych, tzw. rewolwingowych. Zwrot rat wcześniej udzielonych pożyczek wraz z oprocentowaniem powoduje, iż fundusz w kolejnych latach dysponuje większą kwotą niż wynikałoby to z jego dochodów. Sytuacja taka prowadzi do zwiększania możliwości udzielania pomocy i powoduje systematyczne zwiększanie majątku funduszu.

Fundusz tworzony jest przede wszystkim z 35-procentowych wpływów z opłat i kar ekologicznych oraz z tytułu opłat i kar za zasilanie wód oraz z tytułu emisji tlenków azotu, jak również z 40-procentowych wpływów z opłat koncesyjnych. Dochód NFOŚiGW stanowią także opłaty eksploatacyjne z tytułu działalności prowadzonej w granicach morskich Polski. Rok 2008 był rekordowy pod względem kar i opłat. Jest to wyraz skuteczności działań funduszu wobec stawianych wymagań realizacji norm środowiskowych oraz wprowadzonych nowych opłat.

Dodatkowe dochody NFOŚiGW to wpływy: związane z udziałem w spółkach, przedsiębiorstwach, z emisji obligacji, zaciąganych kredytów i pożyczek.

Szczegółowa analiza dochodów funduszu od początku jego funkcjonowania (tab. 5.3) wskazuje na ich systematyczny wzrost. Od 2000 r. rośnie ranga opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych – 2-krotny wzrost wpływów z tego tytułu. Od 2006 r. wprowadzenie nowych instrumentów finansowych zaowocowało nowymi źródłami wpływów z uprawnień do emisji recyklingu pojazdów i od 2007 r. opłat energetycznych, których wpływy systematycznie rosną.

Środki finansowe ekologicznych funduszy celowych mogą być wykorzystywane w formie dotacji oraz dopłat na spłatę części zobowiązań. Do pośrednich form dotacyjnych można zaliczyć finansowanie z zastosowaniem preferencji fiskalnych, tzn. odpisów, ulg i zwolnień podatkowych oraz zmian w wymiarze opodatkowania i finansowania z zastosowaniem preferencji kredytowych⁸⁷.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej udziela pomocy finansowej w formach pomocy: bezzwrotnej, zwrotnej, w postaci inwestycji kapitałowych. Do pomocy bezzwrotnej zaliczane są: dotacje, umorzenia pożyczek i dopłaty do odsetek kredytów bankowych. Zwrotna pomoc finansowa opiera się głównie na pożyczkach, a w szczególności na pożyczkach płatniczych udzielanych w celu zapewnienia ciągłości finansowej przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej. Pożyczka nie może przekroczyć 80% kosztów przedsięwzięcia, za wyjątkiem przedsięwzięć dotowanych ze środków zagranicznych. Wysokość oprocentowania uzależniona jest od dochodów budżetowych samorządów i podmiotów, w których posiadają udziały oraz charakteru realizowa-

⁸⁷ A. B e c l a, S. C z a j a, *op. cit.*, s. 214.

nych inwestycji⁸⁸. Okres spłaty zaciągniętej pożyczki nie może być dłuższy niż 12 miesięcy, licząc od terminu zakończenia przedsięwzięcia, oraz 18 miesięcy, licząc od ostatniej wypłaty w przypadku finansowania przedsięwzięć z wpływów z tytułu opłaty produktowej. Okres kredytowania nie może być dłuższy niż 15 lat, natomiast w przypadku opłaty produktowej czas ten nie może przekroczyć 10 lat⁸⁹.

Tabela 5.3

Wpływy własne Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
w latach 1989–2008 (w mln zł)

Rok	Ogółem	Opłaty i kary	Opłaty eksploatacyjne i koncesyjne	Uprawnienia do emisji	Recykling pojazdów	Opłaty z prawa energetycznego	Pozostałe
1989	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1990	12,2	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
1991	159,6	156,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0
1992	311,3	230,2	27,9	0,0	0,0	0,0	53,2
1993	466,7	337,4	40,5	0,0	0,0	0,0	88,8
1994	643,9	433,7	93,5	0,0	0,0	0,0	116,7
1995	817,1	548,6	84,8	0,0	0,0	0,0	183,7
1996	979,4	579,0	102,8	0,0	0,0	0,0	297,6
1997	1 094,7	653,8	100,3	0,0	0,0	0,0	340,6
1998	1 215,7	677,4	89,0	0,0	0,0	0,0	449,3
1999	928,6	382,5	84,8	0,0	0,0	0,0	461,3
2000	973,0	435,1	108,4	0,0	0,0	0,0	429,5
2001	946,7	382,9	126,6	0,0	0,0	0,0	437,2
2002	843,3	393,5	140,3	0,0	0,0	0,0	309,5
2003	793,8	350,9	178,8	0,0	0,0	0,0	264,1
2004	786,0	389,4	195,7	0,0	0,0	0,0	200,9
2005	730,5	310,6	199,7	0,0	0,0	0,0	220,2
2006	1 106,8	377,1	203,6	54,0	340,8	0,0	131,3
2007	1 390,7	370,6	216,6	0,2	505,2	89,9	208,2
2008	1 895,5	397,6	225,8	21,9	490,4	367,3	392,5

Źródło: jak w tab. 5.1.

⁸⁸ *Priorytety Narodowego Funduszu*, „Środowisko” 2006, nr 3, s. 10 i *Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków NFOŚiGW*, <http://www.nfosigw.gov.pl/>, 21.03.2009, *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001...*

⁸⁹ J. Ciechanowicz, J. Lean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 160.

Podmiot ubiegający się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW zobowiązany jest dostarczyć kartę informacyjną, w której opisane będą plany inwestycji, w tym zakres rzeczowy, planowany efekt ekologiczny, a także efektywność ekonomiczna takiej inwestycji. Te wszystkie warunki sprawiają, że pożyczki noszą miano preferencyjnych. Preferencja ta polega w głównej mierze na: niskim oprocentowaniu kredytów komercyjnych, stosowaniu karencji spłaty takiej pożyczki, a także na możliwości umorzenia części spłaty. Aby pożyczka mogła być przez Narodowy Fundusz umorzona, muszą być spełnione liczne warunki, m. in.:

- przedsięwzięcie zostało wykonane w zakresie określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym, w terminie określonym w umowie,
- został osiągnięty efekt ekologiczny określony w umowie,
- spłacono co najmniej 50% wypłaconej kwoty pożyczki,
- raty kapitałowe i odsetki z tytułu oprocentowania spłacano w terminie,
- pożyczkobiorca zgodnie z odrębnymi przepisami wywiązał się z obowiązku uiszczania opłat i kar stanowiących przychody Narodowego Funduszu oraz z innych zobowiązań w stosunku do funduszu⁹⁰.

Wysokość umorzenia pożyczki nie może być większa niż 15% w przypadku pożyczki udzielonej jednostkom samorządu terytorialnego, 10% – udzielonej innym pożyczkobiorcom, 30% – wypłaconej z tytułu wpłat opłaty produktowej⁹¹. NFOŚiGW może także dokonywać dopłat do oprocentowanych preferencyjnych kredytów i pożyczek. Dopłaty takie polegają na tym, że fundusz dopłaca podmiotom, którym udzielone zostały kredyty na warunkach określonych ściśle w umowie zawartej pomiędzy bankiem a Narodowym Funduszem. Wysokość takiej dopłaty jest różnicą pomiędzy stopą do rozliczeń określoną w umowie a stopą oprocentowania. Kierowane są one przede wszystkim do samorządów terytorialnych. Wysokość dopłat jest każdorazowo określana w kryteriach wyboru przedsięwzięć. Przeznaczone są w głównej mierze na finansowanie inwestycji wieloletnich. Dofinansowanie służy osiągnięciu przez Polskę efektów ekologicznych określonych w *Traktacie akcesyjnym*. Wnioskodawcami ubiegającymi się o środki finansowe z funduszu mogą być:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorstwa,
- instytucje i urzędy,
- szkoły wyższe i uczelnie,
- jednostki organizacyjne ochrony zdrowia,
- organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia),
- osoby fizyczne.

⁹⁰ fundusz@nfosigw.gov.pl.

⁹¹ *Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2005*, NFOŚiGW, Warszawa 2004, informator, oraz informatory NFOŚiGW na lata następne: 2006–2009.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej realizuje swoje zamierzenia inwestycyjne zgodnie z wyznaczaną na dany rok listą programów priorytetowych. W grupie zadań od wielu lat czołowe miejsce zajmuje „Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych”, na który przeznacza ponad 55% wszystkich swoich środków finansowych. W ciągu ostatnich lat podjęte zostały działania inwestycyjne, dzięki którym nastąpił wzrost liczby oddanych do użytku oczyszczalni ścieków. Fundusz finansuje inwestycje ekologiczne związane przede wszystkim z:

- budową zakładów utylizacji odpadów komunalnych i przemysłowych na terenach gmin,
- gospodarką odpadami przemysłowymi,
- odbudową terenów zniszczonych przez wojska Federacji Rosyjskiej, transport i przemysł,
- budową spalarni odpadów medycznych i weterynaryjnych,
- likwidowaniem składowisk odpadów komunalnych niebezpiecznych dla środowiska,
- budową instalacji do termicznej utylizacji odpadów komunalnych,
- zakupem niezbędnego sprzętu umożliwiającego zorganizowanie zbiórki odpadów⁹².

Fundusz wspiera wszystkie rozwiązania systemowe likwidujące źródła zanieczyszczeń oraz te, które cechują się wysoką efektywnością ekologiczną i ekonomiczną. Fundusz statutowo popiera wdrażanie czystych technologii w przemyśle, a także działania eliminujące nowe źródła zanieczyszczeń. Finansuje także wdrażanie kompleksowych programów utylizacji szczególnie uciążliwych odpadów również na terenach gminnych. Jest liczącym się partnerem dla gmin w organizacji zbiórki odpadów i ich segregacji oraz ponosi koszty edukacji ekologicznej w tym zakresie działań gminnych.

Podstawową formą pomocy finansowej udzielanej przez NFOŚiGW oraz fundusze wojewódzkie jest przyznawanie dotacji i preferencyjnie oprocentowanych pożyczek na dofinansowanie przedsięwzięć, których realizacja zapewnia uzyskanie efektu ekologicznego⁹³. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest instytucją pośredniczącą pierwszego szczebla, czyli upoważnioną do wykonywania oddelegowanych funkcji zarządzających przez Ministerstwo Środowiska. Oznacza to odpowiedzialność za przygotowanie, ocenę i wdrażanie projektów w sektorze ochrony środowiska.

Analizując dane (tab. 5.4 i rys. 5.1), zauważa się, iż NFOŚiGW wykorzystuje różne formy finansowania – od pożyczek, dopłat i dotacji, po inwestycje

⁹² D. Burzyńska, J. Fila, *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa 2007, s. 121.

⁹³ R. Kobyliński, L. Pieczyński, *Programowanie i finansowanie inwestycji w ochronie środowiska*, Agencja Wydawnicza „Millenium”, Koszalin 2002, s. 236.

kapitałowe. Jednak poziom i struktura ich kształtuje się w działalności funduszu bardzo różnie. Działalność dotacyjna pozostaje cały czas na wysokim poziomie i dynamika jej jest wysoka. Najwięcej dotacji było udzielonych w roku 2008 oraz w latach 2001–2005. Fakt ten można wytłumaczyć zarówno skumulowaniem wielu inwestycji spełniających warunki dopłat, jak i dużym zainteresowaniem podmiotów starających się o ten rodzaj środków. Instrumentem dotacyjnym jest również umorzenie pożyczki. Mechanizm ten był stosowany w ubiegłych latach przez fundusz, żeby zachęcić beneficjentów do terminowej realizacji inwestycji.

Tabela 5.4

Finansowanie ochrony środowiska przez NFOŚiGW w latach 1989–2008
(w mln zł)

Rok	Działalność kapitałowa	Działalność dotacyjna	Działalność pożyczkowa	Rok	Działalność kapitałowa	Działalność dotacyjna	Działalność pożyczkowa
1989	0,0	2,6	0,4	1999	143,1	318,4	1 260,0
1990	1,0	2,7	6,2	2000	3,5	340,0	882,2
1991	10,8	10,8	109,5	2001	72,9	646,7	1 132,0
1992	3,0	46,8	250,9	2002	5,9	634,7	830,4
1993	21,9	76,7	260,7	2003	11,4	673,4	817,9
1994	46,3	163,3	356,6	2004	70,0	520,5	1 018,0
1995	32,0	223,8	642,6	2005	91,8	606,3	1 000,7
1996	31,3	423,0	843,7	2006	388,0	405,6	654,5
1997	64,6	375,4	780,8	2007	117,4	460,1	903,5
1998	7,3	354,6	714,7	2008	0,0	881,4	946,9

Źródło: jak w tab. 5.1.

W latach 2009–2012 umorzenia tracą na znaczeniu, ponieważ pożyczki na współfinansowanie projektów unijnych nie mogą być umarzane. Rok 2008 był ostatnim rokiem ich wykorzystania. Jednak przez wszystkie lata działalności dominującą formą finansowania ochrony środowiska było udzielanie pożyczek, zwłaszcza preferencyjnych oraz na zachowanie płynności finansowej. Spośród lat badawczych, 1999 był rokiem, w którym najwięcej udzielono pożyczek. Podobnie było w 2001 r. i w latach 2004–2005. W kolejnych coraz większą rolę odgrywają kredyty komercyjne z dopłatami z funduszu. Wyraźnie spadła działalność kapitałowa funduszu (najwyższa była w 2006). W roku 2008 fundusz nie realizował w zasadzie działalności kapitałowej, ograniczając się do działalności dotacyjnej i pożyczkowej. Działalność kapitałowa funduszu koncentrowała się na budowie instrumentów systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej

takich spółek, które swoją działalnością stymulowały i promowały nowe technologie służące ochronie środowiska. Fundusz nabywał lub obejmował udziały i akcje w spółkach za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli było to związane z rozwojem usług i przemysłu ekologicznego.

Rys. 5.1. Struktura finansowania ochrony środowiska przez NFOŚiGW w latach 1989–2008 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów NFOŚiGW.

NFOŚiGW jest znaczącym partnerem firm i zagranicznych organizacji finansowych, co pozwala mu stworzyć spółki kapitałowe z partnerami zagranicznymi w celu modernizacji i rozbudowy przemysłu produkującego urządzenia ochrony środowiska zarówno na potrzeby kraju, jak i na eksport. Dynamiczny rozwój funduszu sprawił, że może on finansować duże programy inwestycyjne o charakterze strategicznym, mające na celu przekształcenie przedsiębiorstw zgodnie z koncepcją ekorozwoju. Ponadto podjęto się wdrażania nowych form finansowania, takich jak: linie kredytowe, konsorcja i leasing. Zmodyfikowane zostały również zasady udzielania pomocy finansowej, m. in. wydłużono okres spłaty pożyczek oraz uelastyczniono ich oprocentowanie, zwiększono poziom angażowanych środków funduszu do 70% wartości kosztorysowych zadań realizowanych przez samorządy, a finansowanych w formie pożyczki. NFOŚiGW

gospodaruje również środkami powierzonymi. Środki te pochodzą z mechanizmu ekokonwersji fińskiej, rządowych agencji krajów zachodnich (program Swedish International Development – SIDA) oraz ze Wspólnoty Europejskiej (program Poland-Hungary Assistance for Restructuring of their Economies – PHARE). Fundusz zajmuje się poza tym monitoringiem środowiska, programami edukacji ekologicznej. Ponadto w ramach swoich funduszy finansuje prace naukowo-badawcze oraz ekspertyzy.

Na rys. 5.2 pokazano strukturę finansowania ochrony środowiska z podziałem na środki Narodowego Funduszu i środki unijne. Dane wskazują na przesuwanie źródła finansowania krajowego na unijne od 2008 r. przy zachowanej równowadze w roku 2007. Jeszcze w 2000 r. finansowanie ochrony środowiska przez fundusz pochodziło ze środków krajowych, przy zaledwie wykorzystanych 44 mln zł pochodzących z Unii Europejskiej. Proporcje te jednak szybko się zmieniły i podwojono tę kwotę już w roku następnym. W roku 2008 była ona 60 razy większa od roku wyjściowego. Natomiast przyrost środków krajowych był stabilny i bardzo niski. Od roku 2006 środki unijne są znaczącym źródłem finansowania. Tempo ich napływu jest ściśle podporządkowane terminom realizacji programów unijnych. Należy jednak mieć świadomość ograniczenia ich dostępu w kolejnych latach. W latach 2000–2006 w finansowaniu ochrony środowiska dominowały środki krajowe.

Rys. 5.2. Porównanie struktury finansowania ochrony środowiska ze środków krajowych realizowanych przez NFOŚiGW ze środkami Unii Europejskiej w latach 2000–2008 (w mln zł)

Źródło: jak do rys. 5.1.

Struktura finansowania działań ekologicznych ulegała zmianie w latach 2002–2010. NFOŚiGW ciągle stanowi podstawowe źródło finansowania zadań w ochronie środowiska. Zadania NFOŚiGW jako aktywnego uczestnika rynku finansowania inwestycji ekologicznych wynikają z przypisanej mu roli beneficjenta końcowego funduszy unijnych. Sprawdzianem dla działań funduszu jest odpowiednie wykorzystywanie środków finansowych z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych⁹⁴.

Tabela 5.5

Struktura źródeł finansowania realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010
(w % i mln zł)

Źródła finansowania	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2002–2010 nakłady (w mln zł)
Środki własne przedsiębiorstw	51,6	49,7	41,5	43,6	47,2	44,2	43,2	43,3	42,4	67 417
Środki jednostek samorządu terytorialnego	11,7	9,9	7,6	7,6	8,0	7,9	9,0	9,6	10,1	13 495
Budżet państwa	10,2	7,7	5,8	5,6	5,5	6,9	7,8	8,7	9,6	11 270
Fundusze ekologiczne	16,9	25,8	20,8	19,0	18,8	22,6	22,2	22,3	21,8	32 253
Pomoc zagraniczna	9,6	6,9	4,8	4,2	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	3 402
Fundusz kohezji i strukturalne	0,0	0,0	19,5	20,0	19,9	17,9	17,5	15,8	15,8	23 760
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	151 597

Źródło: Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010, Ministerstwo Środowiska Warszawa 2002, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.

Zgodnie z założeniami do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010 (tab. 5.5) udział funduszy ekologicznych w strukturze finansowania działań na rzecz ochrony środowiska utrzymał się na poziomie 22,0%, budżetu państwa na poziomie 9,0%, a udział funduszu kohezji i strukturalnych na poziomie 15–16%.

⁹⁴ C. Śl e z i a k, *Wyzwania w ochronie środowiska*, „Środowisko i Rozwój” 2003, nr 1.

NFOŚiGW od 1 stycznia 2010 r. zmienił formę prawno-organizacyjną. Zmiana ta jest uzasadniona uwzględnieniem w katalogu form prawno-organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych określonym w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej⁹⁵. Tak więc NFOŚiGW jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9, pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Zmiany w organizacji funduszu, obecnie obowiązujące, określone zostały w znowelizowanej ustawie o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”⁹⁶.

Celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym ustawą w art. 400, ust 1 oraz art. 410, ust. 1 i 4–6. Nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Fundusz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań szczegółowo określonych w ustawie oraz kosztów działalności. Musi także zapewnić pełne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Narodowy Fundusz sporządza plan finansowy w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. Narodowy Fundusz może udzielać dotacji jednostkom samorządu terytorialnego, również partycypuje w finansowaniu sieci obszarów „Natura 2000”. Znowelizowana ustawa szczegółowo określa kategorie przychodów, a zwłaszcza z kategorii opłat i kar środowiskowych⁹⁷.

Zmiany prawne, organizacyjne i związane z przekazaniem mienia Narodowego Funduszu na rzecz państwowej osoby prawnej nie zmieniają jego znaczącej roli w finansowaniu inwestycji ekologicznych. Nowa forma organizacyjna przejmuje wszystkie dotychczasowe zadania funduszu i umowy. Dokonano także usystematyzowania katalogu celów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na które przeznaczane będą środki przekształconego funduszu. Dokonano także określenia struktury organów przekształconych Narodowego Funduszu, zadań i kompetencji tych organów i zasad gospodarki finansowej. Zastąpiono system subfunduszy Narodowego Funduszu systemem zobowiązań wieloletnich.

Od 2010 r. NFOŚiGW oprócz dotacji udziela także niskoprocentowych pożyczek (w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej), a także dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów udzielanych przez banki,

⁹⁵ Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 9, ust. 7, art. 29, ust. 3.

⁹⁶ Ustawa z dnia 20 listopada 2009...

⁹⁷ *Ibidem*, art. 401c.

dopłat częściowych spłat kapitału kredytów bankowych oraz dopłat do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji⁹⁸. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej według znowelizowanej ustawy przeznacza część wyznaczoną⁹⁹ na zadania realizowane przez gminy i podmioty związane ze zbiórką odpadów zawierających substancje kontrolowane na: odzysk, gromadzenie i ich unieszkodliwianie. Finansuje także przedsięwzięcia prowadzące do odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów poużytkowych z opon oraz wspiera finansowo działania gmin w zakresie selektywnej zbiórki takich odpadów oraz odpadów z olejów smarowych i zbierania porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze na podstawie odrębnych przepisów.

W systemie zarządzania i finansowania ochrony środowiska w Polsce NFOŚiGW jest nie tylko dawcą kapitału, ale też najistotniejszym podmiotem w dziedzinie wdrażania unijnych inwestycji na rzecz środowiska. Fundusz inicjuje istotne procesy społeczne i kształtuje świadomość ekologiczną. Jest partnerem dla wielu instytucji sektora finansowego w kraju i za granicą, także największym w Polsce partnerem międzynarodowych instytucji finansowych w obsłudze środków zagranicznych przeznaczonych na ochronę środowiska. Jest instytucją wdrażającą dla pięciu priorytetów programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Odpowiedzialny jest za absorpcję 5,035 mld euro w latach 2007–2013, głównie na zadania w gospodarce wodno-ściekowej, gospodarce wodnej, gospodarce odpadami, energetyce przyjaznej środowisku oraz zapewnienie współfinansowania dla projektów w ochronie przyrody oraz edukacji. Najnowszym zadaniem jest wsparcie dla projektów zgłaszanych do realizacji w ramach instrumentu finansowego LIFE+. Fundusz koordynuje realizację projektów z dofinansowania Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Przewidywane finansowanie ochrony środowiska z tych środków w latach 2007–2013 podano w tab. 5.6.

W ostatnich latach odpowiedzialnym zadaniem Narodowego Funduszu była koordynacja 88 projektów inwestycyjnych, które w latach 2000–2006 w ramach funduszu przedakcesyjnego ISPA i Funduszu Spójności otrzymywały pomoc finansową Komisji Europejskiej w wysokości 2850 mln euro. Większość projektów wspomaganych ze środków Narodowego Funduszu dotyczyła budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków w aglomeracjach miejskich, które mają największy wpływ na stan czystości polskich rzek i Bałtyku. Wielkie projekty realizowane np. w Warszawie, Gdańsku i Szczecinie należą do grupy największych w Europie dofinansowywanych przez Komisję Europejską i dofinansowane ze środków NFOŚiGW.

⁹⁸ *Ibidem*, art. 411, ust. 1.

⁹⁹ *Ibidem*, art. 401c, pkt 6.

Tabela 5.6

Przewidywane finansowanie ochrony środowiska
w okresie 2007–2013 (w mln zł)

Ogółem	26 054,7
Ogółem środki publiczne	25 029,6
Środki publiczne UE	21 275,2
z tego: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	2 347,6
Fundusz Spójności	18 927,6
Środki publiczne krajowe	3 754,4
Środki prywatne	1 025,0

Źródło: jak w tab. 5.1.

Zakończono również prawie 250 projektów inwestycyjnych, koordynowanych przez NFOŚiGW, realizowanych w przedsiębiorstwach, które w latach 2004–2006 uzyskały z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 148 mln euro i dofinansowanie ze środków NFOŚiGW w wysokości 50 mln euro. Kolejnym zadaniem NFOŚiGW było także efektywne wykorzystanie środków (135 mln euro) przekazanych Polsce w ramach priorytetów środowiskowych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG.

Strategia NFOŚiGW na lata 2009–2012 precyzuje, że jego misją jest finansowe wspieranie przedsięwzięć służących ochronie środowiska i poszanowanie jego wartości, na podstawie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nowelizowaną ustawą o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska” oraz niektórych innych ustaw, zapisano:

Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych nadaje Narodowemu Funduszu w drodze rozporządzenia statut określający organizację wewnętrzną Narodowego Funduszu, tryb działania jego organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania Narodowego Funduszu oraz właściwego wykorzystania środków publicznych zgromadzonych przez Narodowy Fundusz w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju¹⁰⁰.

5.3.3. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej powstały na podstawie ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰¹. Po wprowadzeniu reformy ustrojowej państwa z dniem 1 stycznia 1999 r.

¹⁰⁰ *Ibidem*, art. 400.

¹⁰¹ *Ustawa z dnia 31 stycznia 1980...*, art. 87.

nastąpiła likwidacja wojewódzkich funduszy w tych województwach, które przestały istnieć. Przekazano ich zadania oraz środki do 16 funduszy wojewódzkich. Działają one na podobnych zasadach, jak NFOŚiGW, a także samodzielnie ustalają własne kryteria i zasady udzielania pomocy finansowej. Posiadane środki mogą przeznaczyć na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych określonych w ustawie „Prawo ochrony środowiska”¹⁰².

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej tworzone są głównie z wpływów z opłat i kar ekologicznych pobieranych na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i odrębnych przepisów, a także z wpływów z opłat i kar ustalonych na podstawie ustawy „Prawo geologiczne i górnicze”. Ponadto do dochodów funduszy zaliczane są wpłaty darowizn oraz zyski w udziale w spółkach, zyski z udzielania preferencyjnego oprocentowania pożyczek na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z oprocentowania rachunków bankowych oraz dochody z różnego rodzaju przedsięwzięć finansowych. Fundusze wojewódzkie na mocy ustawy z 3 kwietnia 1993 r. otrzymały osobowość prawną, co pozwoliło im realizować działalność w ramach ustawowych kompetencji¹⁰³.

Fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, czyli z posiadanych środków i uzyskanych przychodów pokrywają wydatki na dofinansowanie zadań ściśle określonych w ustawie¹⁰⁴ oraz odpowiadają za swoje zobowiązania. Do 1993 r. z funduszy tych udzielane były wyłącznie dotacje na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska na obszarze własnych województw. Dopiero ustawa z 3 kwietnia 1993 r.¹⁰⁵ umożliwiła im udzielanie obok dotacji pożyczek preferencyjnych.

Posiadane środki finansowe fundusze wojewódzkie mogą przeznaczyć na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych, które zostały określone w ustawie „Prawo ochrony środowiska”¹⁰⁶. Głównym zadaniem tych funduszy jest realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju i wynikających z niej zasad polityki ekologicznej państwa, a także tworzenie wojewódzkich strategii rozwoju regionalnego i podjętych programów ekologicznych¹⁰⁷.

¹⁰² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001..., art. 409, obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. Ustawa z dnia 20 listopada 2009...

¹⁰³ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, DzU 1993, nr 40, poz. 183, art. 87.

¹⁰⁴ L. Gardjan-Kawa, *Nowe prawo ochrony środowiska w Polsce*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemysłu, Przemysł 2003, s. 70–71.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993...

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001..., art. 409, zmiany w Ustawie z dnia 20 listopada 2009..., obowiązującej od 1 stycznia 2010 r., oraz szerzej w: Z. Brodecki, E. Gonisz, D. Lost-Siemieński, S. Majkowska, F. Pankau, D. Pyć, A. Tyszecki, *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis, Warszawa 2005, s. 347.

¹⁰⁷ J. Ciechanowicz, J. Lean, *op. cit.*, s. 162.

Większość środków, którymi dysponuje fundusz, przeznaczana jest na udzielanie pożyczek, natomiast pozostałą część stanowią dotacje¹⁰⁸. Wojewódzkie fundusze przeznaczają środki finansowe przede wszystkim na:

- działania w zakresie poprawy i ochrony stanu przyrody w Polsce polegające na zwiększeniu lesistości kraju,
- działania zapobiegające poważnym awariom i zapobieganiu ich skutkom,
- rozwój badań naukowych w dziedzinie ochrony środowiska,
- opracowanie i wdrażanie nowoczesnych technologii dotyczących przede wszystkim zmniejszenia emisji i zużycia wody oraz efektywniejszego wykorzystania paliw itp.¹⁰⁹

Dofinansowanie przez fundusz przedsięwzięcia w formie pożyczki następuje w wysokości nie większej niż 80% wartości całkowitej inwestycji, a w formie dotacji nie większej niż 40%, z wyjątkiem dotacji na zadania z zakresu promocji i edukacji ekologicznej, dla których dofinansowanie może wynosić nawet do 50%¹¹⁰. Łączna kwota pomocy finansowej nie może przekroczyć 80% całkowitych kosztów przedsięwzięcia. Pożyczki przyznawane są na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tym że podstawową formą pomocy finansowej dla osób fizycznych i osób prawnych jest dopłata do oprocentowania kredytu komercyjnego przyznawanego przez banki, z którymi fundusz podpisał umowę¹¹¹. Udzielone pożyczki mogą być oprocentowane według różnych stawek dla określonych grup przy udzielonych pożyczkach na budowę i:

- rozbudowę oczyszczalni ścieków, budowę i modernizację kanalizacji sanitarnej, ochronę przyrody i krajobrazu, budowę i modernizację składowisk unieszkodliwiania odpadów oraz na rekultywację terenów,
 - zwiększenie retencyjności zbiorników, regulację rzek, przedsięwzięcia wykorzystujące odnawialne źródła energii, zakup samochodów przeznaczonych do wywozu odpadów, zakup pojemników na odpady oraz na inwestycje z zakresu gospodarki odpadami,
 - rozbudowę stacji uzdatniania wody, ujęć wody i budowę separatorów wód deszczowych, zadania dotyczące racjonalizacji zużycia energii i budowę sieci kanalizacji deszczowej,
- oraz na inne zadania związane z ochroną środowiska.

Głównym warunkiem udzielenia preferencyjnej pożyczki jest przedstawienie zabezpieczenia jej spłaty. Udzielając pożyczki, fundusz zobowiązuje pożyczkobiorcę do określenia formy zabezpieczenia i jej wysokości. Woje-

¹⁰⁸ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2000, s. 293.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001..., art. 409.

¹¹⁰ *Zasady udzielania pomocy finansowej przez WFOŚiGW w Łodzi na rok 2005*, WFOŚiGW, Łódź, grudzień 2004, informator, s. 5, oraz informatory WFOŚiGW na lata 2006–2009.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 6.

wódzkie fundusze mają ponadto możliwość udzielenia tzw. pożyczki pomostowej na przedsięwzięcia, które otrzymały wcześniej bezzwrotne dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej. Oprocentowanie pożyczki pomostowej wynosi 5% w stosunku rocznym. Udzielona przez wojewódzkie fundusze pożyczka może być częściowo umorzona pod warunkiem, że pożyczkobiorca wywiązał się w stosunku do funduszu ze wszystkich warunków umowy pożyczki oraz zostały osiągnięte efekty ekologiczne określone w umowie. Pożyczka może być umorzona w wysokości 10, 35, a nawet 100%.

WFOŚiGW udzielają pożyczek i dotacji na podstawie umowy zawartej z wnioskodawcą realizującym zadania z zakresu ochrony środowiska. Pożyczki i dotacje przyznawane są na cele określone w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Udzielenie pożyczki uzależnione jest także od zdolności kredytowej wnioskodawcy, od przeznaczenia na ten cel jego własnych środków oraz uiszczenie opłat i kar stanowiących dochody funduszy. Dotacje udzielane są w głównej mierze na działania związane z edukacją ekologiczną, monitoringiem, na ochroną przyrody, badania naukowe, zapobieganie lub likwidację nadzwyczajnych zagrożeń oraz na zadania eksperymentalne w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki wodnej o dużym stopniu ryzyka. Wojewódzkie fundusze udzielane dotacje uzależniają od aktualnej sytuacji funduszu. Dofinansowanie w formie dotacji nie może przekroczyć 20% całkowitych kosztów przedsięwzięcia. Inną formą dofinansowania jest dopłata do oprocentowania kredytów. Podstawą przekazania środków jest umowa zawarta pomiędzy bankiem a funduszem oraz konieczna jest decyzja funduszu. Ten rodzaj pomocy może zostać udzielony niezależnie od pożyczki lub dotacji przyznanej przez fundusz. Fundusz wspiera finansowo tylko te przedsięwzięcia, które przyniosą wymierne efekty ekologiczne.

Wyodrębnione wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zarówno ze względu na zakres działania, jak i brak kontroli i nadzoru ze strony jednostek samorządu terytorialnego oraz ich status funkcjonowały jako odrębne osoby prawne. Zmiana formy prawno-organizacyjnej wojewódzkich funduszy wymuszona została zmianą ustawy o finansach publicznych obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. Zgodnie z tą ustawą w ustawie o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”¹¹² wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są obecnie samorządowymi osobami prawnymi.

Fundusze te wraz z Narodowym Funduszem stanowią główny filar finansowego wsparcia działań środowiskowych przez pozabudżetowe środki publiczne. Przyjęty system finansowania przedsięwzięć w ochronie środowiska jest rozwiązaniem unikalnym w skali krajowej. Wypracowane procedury udzielania i umarzania pożyczek, kontrolę przebiegu inwestycji oraz ściśle przestrzeganie

¹¹² Ustawa z dnia 20 listopada 2009..., art. 400.

harmonogramów działań, racjonalne montaż finansowe pozwalają efektywnie wykorzystywać środki finansowe. Uznaje się także, że wojewódzkie fundusze są najbardziej związane terenowo z potrzebami inwestycyjnymi. System funduszy ochrony środowiska stanowi unikalny w skali międzynarodowej mechanizm zarówno pod względem rozmiarów, jak i form działania. System ten zyskał międzynarodowe uznanie Komisji Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Banku Światowego.

5.3.4. Powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej i proces ich likwidacji

W systemie finansów publicznych do końca 2009 r. do samorządowych funduszy celowych zaliczało się powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Funkcjonujące do 2009 r. fundusze ekologiczne utworzone zostały na podstawie regulacji prawnych ustawy „Prawo ochrony środowiska”¹¹³. Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej utworzone zostały na mocy ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa¹¹⁴. Fundusze te wykorzystywane były do wspierania realizacji regionalnych i lokalnych programów z zakresu ochrony środowiska. W roku 1999 zostało utworzonych 373 funduszy powiatowych. Działały one w ramach struktury organizacyjnej powiatu.

Na szczeblu lokalnym działały gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Funkcjonowały od 3 kwietnia 1993 r. na mocy art. 87 ustawy o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska¹¹⁵. Powiatowe i gminne fundusze nie miały osobowości prawnej, a o ich wyodrębnieniu świadczyły gromadzone i wydatkowane środki na osobnym rachunku bankowym pozostające w dyspozycji organu wskazanego w ustawie powołującej fundusz¹¹⁶.

Głównym ich celem było wspomaganie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska realizowanych ze środków własnych gmin i powiatów. Tak więc forma organizacyjna funduszy była podstawowym czynnikiem, który wyznaczał sposób i narzędzia realizacji działań ekologicznych.

¹¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001...

¹¹⁴ Ustawa z dnia 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, z późn. zm.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993...

¹¹⁶ C. K o s i k o w s k i C. (red.), *Finanse samorządowe 2005*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 414.

Gminne fundusze zasilane były przede wszystkim przez:

- środki z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów w 100%,
- wpływy z opłat i kar za składowanie odpadów w 50%,
- wpływy z pozostałych opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, a także wpływy z kar za naruszanie warunków korzystania ze środowiska w 20%.

Przychody powiatowych funduszy były przekazywane na rachunek starostwa. W skład przychodów wchodziły:

- 10% wpływów z opłat za składowanie odpadów i kar związanych z niewłaściwym ich składowaniem,
- 10% wpływów z pozostałych opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, a także wpływy z kar za naruszenie warunków korzystania ze środowiska,
- wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- dobrowolne wpłaty, zapisy i darowizny od osób fizycznych i prawnych,
- świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji.

Zgodnie z ustawą z 27 kwietnia 2001 r. „Prawo ochrony środowiska”¹¹⁷ przychodami gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej były środki z tytułu opłat i kar, które zasilają gminne i powiatowe fundusze. Gminy, w których przychody funduszy ochrony środowiska były większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca (liczona w odpowiedni sposób dla gmin i powiatów), miały obowiązek przekazać nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego. Większość jednak zadań ze względu na niski poziom środków była realizowana w ramach porozumień międzygminnych, z udziałem środków funduszu wojewódzkiego.

Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”¹¹⁸, z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ulegają likwidacji. Środkami ich obecnie dysponują odpowiednio starostowie i wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast). Według znowelizowanej ustawy od 1 stycznia 2010 r. przychody z tytułów opłat i kar w dotychczasowych proporcjach stanowią dochody budżetów odpowiednio gmin i powiatów. Należności i zobowiązania stają się odpowiednio należnościami i zobowiązaniami budżetów powiatów albo budżetów gmin.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001..., art. 406–407.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 20 listopada 2009..., art. 16.

Zakres działań finansowanych przez fundusze gminne określała ustawa „Prawo ochrony środowiska” (art. 406). Środki przeznaczone były na:

- edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju,
- wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska,
- wspomaganie innych systemów kontroli i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła,
- realizowanie zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej,
- urządzenie i utrzymywanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków,
- realizację przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami,
- wspieranie działań przeciwdziałających zanieczyszczeniom,
- profilaktykę zdrowotną dzieci na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska,
- wspieranie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomoc dla wprowadzenia bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- wspieranie ekologicznych form transportu,
- działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności na prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi, położonych na obszarach szczególnie chronionych, na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody,
- inne zadania ustalone przez gminę lub powiat, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju.

Wskazane w ustawie „Prawo ochrony środowiska” cele i zadania funduszu można zaliczać do obligatoryjnych zadań własnych gminy. Samorząd terytorialny nie może zaniechać wykonywania tego rodzaju zadań i najczęściej na ich wykonanie zapewnia się mieszane źródła finansowania. Powszechnym zjawiskiem jest poszukiwanie i łączenie wielu różnych źródeł i form finansowania danej inwestycji.

Środki powiatowych funduszy przeznaczone były na wspomaganie działalności wymienionych wcześniej oraz na inne zadania ustalone przez radę powiatu, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska (art. 407), przy czym działalność ta mogła być finansowana przez przyznawanie dotacji (art. 408).

Działalność funduszy powiatowych była finansowana przede wszystkim z przyznanych dotacji¹¹⁹. Samorządy lokalne były na pierwszym miejscu wśród partnerów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gdyż to one realizowały inwestycje proekologiczne¹²⁰. Powiaty i gminy, które osiągały wysokie wpływy do własnych funduszy ochrony środowiska (większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca liczona odpowiednio dla gmin i powiatów), przekazywały nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego¹²¹. Gospodarka finansowa w każdym z funduszy powiatowych była prowadzona na podstawie rocznych planów przychodów i rozchodów uchwalanych odpowiednio przez rady powiatów¹²². W głównej mierze środki te przeznaczane były m. in. na:

- wspieranie działalności będącej zakresem zainteresowań gminnych funduszy,
- opracowywanie programów ochrony środowiska zgodnie z polityką ekologiczną państwa,
- inne zadania ustalone przez radę powiatu, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska¹²³.

Od 2002 r. w ustawach „Prawo ochrony środowiska”¹²⁴ i „Prawo wodne”¹²⁵, a wcześniej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska¹²⁶ wymieniano listę celów, które powinny być wspierane przez te lokalne fundusze, określano podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia udostępniania środków finansowych z tych funduszy ekologicznych. W każdym rodzaju funduszu stosowano własne kryteria i procedury oceny i wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych.

Głównym celem działań lokalnych funduszy ekologicznych było finansowe wspieranie różnych przedsięwzięć o charakterze ochronnym, głównie inwestycji, a także o charakterze niematerialnym, takie jak badania naukowe czy akcje informacyjne i edukacyjne. Wspomaganie finansowe działań na rzecz ochrony środowiska przez fundusze celowe powiatowe i gminne odbywało się tylko

¹¹⁹ Wyroki NSA z 9 listopada 1994 r., sygn. akt: SA/Wr 566/94, oraz z 18 sierpnia 1995 r., sygn. akt: SA/Wr 139/95.

¹²⁰ J. Z y ś k, *Narodowy Fundusz bliżej gmin*, „Środowisko” 2006, nr 3, s. 15.

¹²¹ J. F a m i e l e c J. (red.), *op. cit.*, s. 99.

¹²² M. S o b i e c k i (red.), *Powiatowe fundusze ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000, s. 16.

¹²³ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001...*, art. 406.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, DzU 2001, nr 115, poz. 1229, z późn. zm.

¹²⁶ *Ustawa z dnia 31 stycznia 1980...*, tekst jednolity: *Obwieszczenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, DzU 1994, nr 49, poz. 196.

w formie dofinansowania. Jednak zmiany legislacyjne w zakresie finansów publicznych wprowadziły konsekwencję zmian dotacji z powodu likwidacji lokalnych funduszy celowych. Zmiana w ustawie z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy „Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”¹²⁷, odnosząca się do likwidacji powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynika bezpośrednio z ustalonych zmian ustawy o finansach publicznych¹²⁸. Tak więc zgodnie z art. 16, ust 4 ustawy „Prawo ochrony środowiska”, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych dotychczasowych powiatowych i gminnych funduszy z dniem 1 stycznia 2010 r. stały się odpowiednio dochodami budżetów powiatów i gmin. Wydatkowanie ich odbywa się zgodnie z zapisami nowej ustawy o finansach publicznych¹²⁹. Nie jest obecnie możliwe udzielanie dotacji ze środków budżetów gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych bezpośrednio osobom fizycznym, było to możliwe w przypadku środków gromadzonych w dotychczasowych powiatowych i gminnych funduszach celowych. Regulują to bezpośrednio przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych, gdzie określono problematykę udzielania dotacji celowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja tego rodzaju jest przyznawana na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego jej dotyczącej. Zlecenie zadań i udzielenie samej dotacji odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³⁰. Jeśli dotacje miałyby być udzielane na zadania inne niż określone w tej ustawie, to udzielenie dotacji powinno odbywać się na podstawie umów zawieranych przez gminy z podmiotami realizującymi te zadania. Sposób rozliczenia i kontroli zleconego zadania powinien zostać określony w drodze uchwały. Tak więc w świetle nowych regulacji jest możliwe udzielenie dotacji podmiotowi będącemu osobą fizyczną, ale zadanie powinno mieć charakter celu publicznego związanego z realizacją zadań gminy udzielającej takiej dotacji. Ostatecznie istotne jest zakwalifikowanie wykonywanego zadania na rzecz ogółu mieszkańców i w tym celu przekazanie środków dotacji¹³¹.

¹²⁷ Ustawa z dnia 20 listopada 2009...

¹²⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

¹²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...

¹³⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.

¹³¹ Dotacje przedmiotowe, zgodnie z art. 219 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., mogą być udzielane podmiotom niebędącym samorządowymi zakładami budżetowymi, o ile odrębne ustawy tak stanowią. Dotacja tego rodzaju ma charakter dopłaty do określonego rodzaju wyrobów lub usług produkowanych lub świadczonych przez doto-

Katalog celów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, który po 1 stycznia 2010 r. jest finansowany ze środków budżetów powiatów i gmin odpowiada katalogowi tych celów, który do dnia 31 grudnia 2009 r. był określony w art. 406 i 407 ustawy „Prawo ochrony środowiska”. Zasadniczą zmianą jest brak możliwości finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków tych budżetów w sposób polegający na bezpośrednim przekazywaniu środków publicznych osobom fizycznym na prywatne inwestycje, takie jak np.: przydomowe oczyszczalnie ścieków, wymiana pieców węglowych, instalacja odnawialnych źródeł energii, usuwanie azbestu. Do tej pory gminy udzielały takich dotacji z środków, które wpływały z opłat za składowanie odpadów, emisję zanieczyszczeń itp. Poziom takich inwestycji w niektórych gminach był znaczący, stąd brak obecnie dotacji może mieć wpływ na obniżenie wielu inwestycji środowiskowych realizowanych bezpośrednio przez mieszkańców gmin.

Nowe przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują więc możliwości finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków tych budżetów w sposób polegający na bezpośrednim przekazywaniu środków publicznych osobom fizycznym na ich prywatne inwestycje zgodnie z celami określonymi w obowiązujących przepisach ustawy „Prawo ochrony środowiska”, które ujawniły się po likwidacji funduszy celowych.

Sprzecznosc interesów odnosi się do licznej grupy osób realizujących inwestycje ekologiczne z zakresu przydomowych oczyszczalni ścieków zwłaszcza na terenach wiejskich, mniej zurbanizowanych czy górskich oraz obowiązkowych likwidacji usuwania dachów pokrytych materiałem z azbestem na terenie całej Polski. Szerokie zainteresowanie tym problemem może spowoduje nowelizacje wymienianych ustaw w roku 2011, a jak na razie jest dowodem sprzeczności legislacyjnych na linii ustaw finansowych i środowiskowych.

5.3.5. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych i Fundusz Leśny

W systemie funduszy celowych związanych z ochroną środowiska wymienia się także Fundusz Ochrony Gruntów Leśnych i Fundusz Leśny. Poczynania ich można odnieść do działań środowiskowych i finansowania przedsięwzięć gospodarczych związanych z ochroną środowiska.

Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych utworzony został w 1982 r. na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i utrzymany mocą znowelizo-

wany podmiot. Ten rodzaj dotacji nie może być wykorzystany do dofinansowania osób fizycznych.

wanej ustawy z 3 lutego 1995 r.¹³² Wywodzi się on z powołanego w 1977 r. Funduszu Ochrony i Rekultywacji Gruntów Rolnych¹³³. Problem ochrony gruntów rolnych ujęty został w obowiązujących przepisach prawnych, które nakładają na organy jednostki samorządowe, jednostki gospodarki społecznej i osoby fizyczne prawny obowiązek oszczędnego dysponowania gruntami rolnymi na cele nierolnicze. Odnosi się to przede wszystkim do zakazu na tych gruntach prowadzenia działalności, która powodowałaby pogorszenie stanu gleb bądź ich zniszczenie, nakazując określone prawnie czynności zapobiegające takiemu pogarszaniu i zniszczeniu gleb oraz ustalając zadania i środki przywracające urodzajność zniszczonych gleb. Gleby rolne przeznaczone do wyłączenia z produkcji muszą być ujęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Dochodami funduszu są przede wszystkim opłaty związane z wyłączenia z produkcji gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. W szczególności zalicza się do nich:

- opłaty z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji,
- coroczne opłaty z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji,
- opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby,
- opłaty roczne podwyższone z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji niezgodnego z przepisami lub w razie niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych.

Fundusz ten dzieli się na centralny i terenowe. Fundusz centralny tworzy 20% dochodów, które są w dyspozycji ministra rolnictwa, natomiast fundusze terenowe zarządzane są przez samorządy województwa i stanowią 80% dochodów. Wielkość tych środków jest trudna do zaplanowania z uwagi na ruchy inwestycyjne w województwie, klasy gruntów wyłączanych i wartość rynkową gruntu.

Środki funduszu po odliczeniu 20% na fundusz centralny, kieruje się głównie na rekultywację, cele rolnicze gruntów, które utraciły lub zmniejszyły swą wartość użytkową, rolnicze zagospodarowanie gruntów zrehabilitowanych, zagospodarowanie gruntów, użyźnianie gleb, przeciwdziałanie erozji gleb, odkamienianie, budowę i renowację stawów rybnych, użyźnianie gleb. Przeznaczone są w głównej mierze na takie prace i przedsięwzięcia, jak: modernizację dróg na potrzeby rolnictwa oraz budowę i renowację zbiorników wodnych

¹³² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 1995, nr 16, poz. 78, z późn. zm., oraz obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 2009, nr 115, poz. 967.

¹³³ Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 1971, nr 27, poz. 46.

służących małej retencji, a także rekultywację zdegradowanych lub zdewastowanych gruntów przez nieustalone osoby lub w wyniku klęsk żywiołowych. Podstawowym celem funduszu jest finansowanie działań służących budowie i modernizacji dróg wiejskich oraz zachowaniu odpowiedniego areалу i jakości gleb rolniczych. Typowych działań proekologicznych realizuje się niewiele¹³⁴. Środki funduszu terenowego trafiają w pierwszej kolejności na wykonanie prac na obszarze tych gmin, w których powstają dochody funduszu oraz istnieją warunki uzyskania wzrostu produkcji rolniczej, które rekompensowałyby straty poniesione w wyniku zmniejszenia obszaru gruntów rolnych.

Podstawą prawną Funduszu Leśnego była ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z 1971 r.¹³⁵ Fundusz Leśny działa obecnie na mocy ustawy z 28 września 1991 r. o lasach¹³⁶. Administrowany jest przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych.

Dochodami funduszu są: należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikające z odszkodowań cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, z tytułu przedwczesnego wyřębu drzewostanów, za szkody powstałe w wyniku pożarów i prac geologicznych oraz górniczych, dochody z udziału jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w spółkach oraz dotacje budżetowe z wyłączeniem dotacji celowych.

Największe wpływy fundusz osiąga z odpisów podstawowych liczonych od wartości sprzedaży drewna, obciążających koszty działalności nadleśnictw. Odpis jest ustalany jako wskaźnik procentowy na dany rok w relacji do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna.

Środki funduszu przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, a także na badania naukowe i tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej oraz prac związanych z oceną i prognozowaniem stanu lasów oraz inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach. W kategorii działań na rzecz ochrony bioróżnorodności zaliczyć można dofinansowanie z Funduszu Leśnego Banku Genów. Znaczenie tych funduszy w systemie finansowania inwestycji ekologicznych jest niewielkie z uwagi na niewielkie środki, jakimi mogą dysponować i przypisane im zakresy działań.

¹³⁴ J. Dyduch, M. Koźuch, *Wykorzystanie Funduszu Leśnego i Funduszu Ochrony gruntów Rolnych w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2007, nr 732.

¹³⁵ Ustawa z dnia 26 października 1971...

¹³⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991..., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 marca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o lasach*, DzU 2005, nr 45, poz. 435.

5.3.6. EkoFundusz i inne fundacje

Niemniej ważną instytucją inicjującą i katalizującą działania zwiększające strumień środków finansowych wspierających inwestycje ekologiczne są fundacje. Rozwój tego typu segmentu rynku finansowego ochrony środowiska nastąpił po 1990 r. i w dużym stopniu zaktywizował działania proekologiczne, zwłaszcza w sferze edukacji oraz wzmacniania instytucjonalnego ochrony środowiska w Polsce. Fundacje są źródłem głównie bezzwrotnej pomocy finansowej lub rzeczowej. Szkolenia, stypendia i staże oraz doradztwo techniczne to jedna z form wsparcia użytkownika środowiska przez fundacje. Drugą formą jest dostarczenie urządzeń i technologii oraz promocja technik wytwarzania przyjaznych środowisku.

W finansowaniu inwestycji ekologicznych w tej grupie specjalizuje się EkoFundusz. Jest on fundacją powołaną w 1992 r. przez ministra finansów dla efektywnego zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi ze zmiany części zagranicznego długu na wspieranie przedsięwzięć w ochronie środowiska (tzw. konwersja długu). W trakcie negocjacji dotyczących redukcji długu Polski zaproponowano zamianę części zadłużenia na finansowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska. W roku 1991 Klub Paryski podjął decyzję o umorzeniu 50% polskiego długu, jednak pod warunkiem, że druga połowa będzie spłacona przez Polskę regularnie w ratach do roku 2010. Na wniosek Polski zgodził się on, aby dalsze 10% długu (powyżej 50%) mogło być przeznaczone przez poszczególne państwa wierzycielskie na cele uzgodnione w umowach bilateralnych, w tym właśnie na ekokonwersję długu. Tak więc nie jest to umorzenie, ale przeznaczenie części spłacanego długu na ściśle określone cele wyznaczone przez wierzycieli. Sześć państw wierzycielskich zgodziło się zamienić część polskiego długu na określone inwestycje na rzecz ochrony środowiska¹³⁷.

EkoFundusz zarządza środkami finansowymi pochodzącymi z ekokonwersji w wymiarze łącznym wynoszącym ponad 573 mln USD i przewidzianym do wydatkowania w latach 1992–2010. W tab. 5.7 przedstawiono kwoty środków i % długu w układzie państw. Fundatorem EkoFunduszu jest minister Skarbu Państwa. W statucie Fundacji Ekofundusz jest pięć sektorów ochrony środowiska uznanych za priorytetowe:

- w zakresie ochrony powietrza – ograniczenie transgranicznego transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz eliminacja niskich źródeł ich emisji,
- w zakresie ochrony wód – ograniczenie dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku oraz ochrona zasobów wody pitnej,
- w zakresie ochrony klimatu – ograniczenie emisji gazów cieplarnianych,

¹³⁷ J. Ż y r z y ń s k i, *Budżet i polityka podatkowa wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 116.

- w zakresie ochrony przyrody – ochrona różnorodności biologicznej,
- w zakresie ochrony przed odpadami – systemy gospodarki odpadami i rekultywacja gleb zanieczyszczonych.

Tabela 5.7

Środki z ekokonwersji polskiego długu zarządzane przez
EkoFundusz w latach 1991–2000 (w mln USD)

Państwo	Rok	% długu	Kwota (mln USD)
USA	1991	10	372,0
Szwajcaria	1993	10	63,0
Francja	1993	1	66,0
Szwecja	1997 i 1999	2 i 2	13,0
Włochy	1998	10	32,0
Norwegia	2000	10	27,0
Razem	–	–	573,0

Źródło: dane EkoFunduszu.

Priorytetami są przede wszystkim takie działania, jak:

- budowa kompleksowych systemu selektywnej zbiórki, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych i niebezpiecznych,
- eliminacja procesów powstawania odpadów w zakładach przemysłowych i likwidacja składowisk niebezpiecznych,
- rekultywacja gleb zanieczyszczonych odpadami niebezpiecznymi stanowiącymi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub przyrody.

We wszystkich sektorach pomoc finansową z EkoFunduszu mogą uzyskać tylko te projekty, które wykazują się wysoką efektywnością, tj. korzystnym stosunkiem efektów ekologicznych do kosztów. Z finansowania wykluczone są projekty, które:

- mają na celu wyłącznie rozwiązanie lokalnych problemów,
 - dotyczą wykonania dokumentacji technicznej,
 - obejmują obiekty i instalacje towarzyszące, np. administracyjne, drogi komunikacyjne i in.,
 - obejmują badania i monitoring środowiska,
 - dotyczą opracowania planów, studiów i programów,
 - dotyczą testowania urządzeń prototypowych oraz prac rozruchowych.
- Zalecane jest, aby projekty spełniały przynajmniej jeden z trzech kryteriów:
- wprowadzanie na polski rynek nowych technologii z krajów–donatorów,
 - uruchomienie krajowej produkcji urządzeń dla ochrony środowiska,
 - szczególne znaczenie dla ochrony zdrowia.

Maksymalny udział środków EkoFunduszu w finansowaniu całości nakładów na dane przedsięwzięcie wynosi:

- 20% kosztów projektu – dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą,
- 30% kosztów projektu – dla budżetowych jednostek samorządowych oraz w szczególnych przypadkach również dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą,
- 50% kosztów projektu – dla organizacji pozarządowych oraz w szczególnych przypadkach również dla budżetowych jednostek samorządowych,
- 80% kosztów projektu – dla budżetowych jednostek samorządowych oraz w szczególnych przypadkach również dla organizacji pozarządowych na przedsięwzięcia z zakresu ochrony przyrody, w których nie można liczyć na zwrot nakładów inwestycyjnych.

EkoFundusz może wspierać zarówno projekty dopiero rozpoczynane, jak i będące w fazie realizacji, jeżeli ich rzeczowe zaawansowanie nie przekracza 60%.

W latach 1992–2006 łącznie wpływy EkoFunduszu z tytułu ekokonwersji długu wyniosły 450 mln USD. Fundacja otrzymuje te środki w walucie krajowej, zgodnie z kursami walut w dniu wpłaty rat na jej konto. Łącznie z odsetkami od czasowo wolnych środków na lokatach bankowych na rachunku fundacja dysponowała kwotą 1,73 mld zł. Przyznane dotacje dla 1300 beneficjentów w ramach 1200 umów (przez 15 lat) wyniosły 8670 mln zł. W ogólnym rachunku wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce jest to 15% wszystkich nakładów.

Rys. 5.3. Dotacje Ekofunduszu według liczby projektów w poszczególnych sektorach ochrony środowiska w latach 1992–2006

Źródło: opracowano na podstawie danych z raportów EkoFunduszu.

Najwięcej aż 40% zatwierdzonych dotacji przeznaczono dla projektów w ochronie atmosfery (ok. 500) i porównywalnie w ochronie przyrody (rys. 5.3). W ochronie wód ok. 150 przedsięwzięć i 70 w gospodarce odpadowej. Połowa kwot wydatków przeznaczona została na ochronę atmosfery i ochronę klimatu, a 25% na ochronę wód, 12 i 7% na odpady. Największe wykorzystanie dotacji jest przez samorządy terytorialne (aż w 51%), a na drugiej pozycji pozostają przedsiębiorstwa (31%) (rys. 5.4).

Rys. 5.4. Beneficjenci korzystający z dotacji EkoFunduszu w latach 1992–2006

Źródło: jak do rys. 5.3.

Środki fundacji skupiają się w tych regionach, które były szczególnie zanieczyszczone oraz tam, gdzie konieczne jest zachowanie cennych wartości przyrodniczych. Mała liczba projektów w centralnej części Polski wynika z faktu, że nie były one zaliczane do priorytetowych ze względu na ochronę wód czy ochronę przyrody. Istotą fundacji jest to, że w projektach dotowane są zakupy urządzeń i linii technologicznych w państwach będących donatorami fundacji. Dla polskich beneficjentów dodatkową zachętą jest zwolnienie zakupów finansowanych ze środków fundacji z podatku VAT i opłat celnych oraz wprowadzenie do Polski technologii innowacyjnej w postaci dotacji pokrywającej dodatkowe 10% kosztów projektu, powyżej limitu obowiązującego dla danej kategorii inwestorów¹³⁸. Nowoczesne technologie wpływają na

¹³⁸ M. Nowicki, S. Sitnicki (red.), *Ochrona środowiska w praktyce, 15 lat EkoFunduszu*, Wydawnictwo EkoFunduszu, Warszawa 2007, s. 13–26.

podniesienie sprawności i niezawodności oraz trwałości instalacji służących ochronie środowiska, stąd inicjatywa fundacji jest dla wszystkich podmiotów szczególnie cenna i unikalna. Wspiera również wiele projektów o charakterze typowo niekomercyjnym, takich jak ochrona i odtwarzanie siedlisk rzadkich gatunków ptaków i innych gatunków zwierząt czy wspieranie zalesienia¹³⁹. Te rodzaje projektów realizowane są przede wszystkim przez gminy. Dużym walorem EkoFunduszu jest to, że ułatwia on transfer najlepszych technologii z krajów donatorów, gdyż na realizowane inwestycje dokonuje się zakupów środków inwestycyjnych w tych krajach.

Pozostałą fundacją działającą w zakresie ochrony środowiska jest Fundacja Wspomagająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę, zwana Fundacją Kościelną. Jest to fundacja o ogólnokrajowym zakresie działania, która została powołana przez prymasa Józefa Glempa w 1987 r. Wykorzystuje pomoc finansową rządów i różnych organizacji państw zachodnich. Poprzez dofinansowanie w formie pożyczek preferencyjnych wspiera ona wiele inwestycji związanych z budową wiejskich wodociągów, kanalizacji i zagrodowych oczyszczalni ścieków. Stopa procentowa pożyczek ustalona jest na podobnej zasadzie, jak w BOŚ i NFOŚiGW. Pożyczki te charakteryzują się długim okresem spłaty – do 10 lat – oraz długą karencją (nawet 3 lata). Wysokość pożyczki może dochodzić do 50% kosztów inwestycji, lecz wymaga jednoczesnego udziału mieszkańców w częściowym, przynajmniej 10-procentowym, pokryciu kosztów. W ostatnich latach roczna wysokość pożyczek udzielanych przez Fundację Kościelną wynosiła ok. 10–30 mln zł. Dzięki tej fundacji możliwa jest budowa oczyszczalni ścieków, zagrodowych oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych na terenach gmin wiejskich.

W zakresie realizacji inicjatyw lokalnych o mniejszym znaczeniu inwestycyjnym, ale odnoszących się do problemów ekologicznych działają także: Fundacja „Fundusz Współpracy”, Fundacja na rzecz Rozwoju Wsi Polskiej, Polska Wieś 2000, Fundacja Wspomagania Wsi.

¹³⁹ T. Pindór, L. Preisner, *EkoFundusz jako źródło finansowania środowiskowej restrukturyzacji przedsiębiorstw*, [w:] J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005, s. 227–231, i K. Rosiek, U. Wąsikiewicz-Rusnak, *Rola EkoFunduszu w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska w Polsce*, [w:] J. Famielec (red.), *System finansowania...*, s. 239–244.

5.4. Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania inwestycji ekologicznych

5.4.1. Fundusze przedakcesyjne

Dostosowanie norm krajowych do dyrektyw i standardów unijnych wiąże się z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na inwestycje, a także finansowaniem działań ochronnych i wprowadzaniem standardów zarządzania środowiskiem. Można wyróżnić dwa charakterystyczne okresy korzystania z pomocy Unii Europejskiej. W pierwszym Polska miała przygotować się do członkostwa w Unii poprzez zmniejszenie różnic gospodarczych oraz stworzenie warunków do dynamicznego rozwoju. W drugim okresie, tzn. od momentu przystąpienia Polski do Unii, ma ona za zadanie wspierać kluczowe sektory oraz zwiększać spójność przez rozbudowę infrastruktury w obszarach słabiej rozwiniętych.

Od 2000 r. Polska oraz inne kraje kandydackie korzystały z funduszy przedakcesyjnych ISPA¹⁴⁰, SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) i zreformowanego PHARE, których środki przeznaczone były na inwestycje ekologiczne. Program ISPA był skierowany na dostosowanie infrastruktury technicznej krajów stowarzyszonych do standardów Unii Europejskiej. W szczególności pomoc w ramach tego funduszu była kierowana na tworzenie, rozbudowę i modernizację infrastruktury środowiska. W ten sposób Wspólnota chciała wspomóc wdrażanie wspólnotowego dorobku prawnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego w tej części Europy. Fundusz ISPA jest uważany za prekursora funkcjonującego obecnie Funduszu Spójności¹⁴¹. Wyliczenia szacunkowe wskazują, że wielkość środków z pomocy zagranicznej w tym okresie, zarówno ze środków PHARE 2000, SAPARD, jak

¹⁴⁰ Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (ISPA) został utworzony na mocy: *Rozporządzenia Rady nr 1267/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego Instrument Przedakcesyjny Polityki Strukturalnej*, <http://www.cie.gov.pl/fundusze/akt/399r1267.pdf>, 21.03.2009.

Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przestała być beneficjentem tego instrumentu. Wszystkie projekty zatwierdzone do finansowania w ramach ISPA, dla których Komisja Europejska podpisała memoranda finansowe, były kontynuowane jako projekty Funduszu Spójności. Oznacza to, iż zobowiązania Unii Europejskiej zagwarantowane na kontynuację projektów ISPA w latach 2004–2006 pochodziły z Funduszu Spójności.

Uregulowania dotyczące włączenia Polski do korzystania z Funduszu Spójności zostały zawarte w zapisach *Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, w części dotyczącej zmian *Rozporządzenia Rady nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994 ustanawiające Fundusz Spójności*, DzUrz L 130 z 25.05.1994, s. 1.

¹⁴¹ J. Anus z, D. Kotlewski, *Programy pomocowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo INGO, Warszawa 2003, s. 27.

i ISPA, stanowiła razem ok. 10%, z czego z ISPA ok. 6%, wszystkich nakładów na ochronę środowiska¹⁴².

Główny nacisk przy finansowaniu z funduszu ISPA był położony na działania umożliwiające realizację celów określonych w dokumencie „Partnerstwo dla Członkostwa”¹⁴³ i zadań zawartych w „Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa”¹⁴⁴. W dłuższym okresie umożliwiło to również realizację zadań wskazanych w „Polityce ekologicznej państwa” oraz w dokumencie *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*¹⁴⁵. W zakresie ochrony środowiska środki ISPA¹⁴⁶ wykorzystane zostały dla wdrażania w Polsce postanowień przepisów Unii Europejskiej określających standardy w zakresie jakości wody, powietrza, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami¹⁴⁷.

¹⁴² B. Wieliczko, *Przedakcesyjny program SAPARD: dotychczasowe doświadczenia krajów kandydackich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002.

¹⁴³ Rozporządzenie Rady nr 622/98/WE z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa, DzUrz WE L 85 z 20.03.1998, s. 1–2.

¹⁴⁴ Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów 25 maja 1999 r., Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/N_P_P_do_czlo_w_UE/Rnppc1998.pdf, 21.03.2009.

¹⁴⁵ *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwo Środowiska, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2000.

¹⁴⁶ Structural Instrument for Pre-accession – Przedakcesyjny Instrument Strukturalny.

¹⁴⁷ Dotyczyło to zwłaszcza następujących dyrektyw:

– Dyrektywa Rady 00/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, DzUrz WE L 327 z 22.12.2000, s. 1;

– Dyrektywa Rady 80/778/EWG z dnia 15 czerwca 1980 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludność, DzUrz WE L 229 z 30.08.1980, s. 11, która została zastąpiona Dyrektywą Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludność, DzUrz WE L 330 z 5.12.1998, s. 32.

– Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, DzUrz WE L 135 z 30.05.1991, s. 40;

– Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, DzUrz WE L 296 z 21.11.1996, s. 55;

– Dyrektywa Rady 88/609/EWG z dnia 24 listopada 1988 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, DzUrz WE L 336 z 07.12.1988, s. 1;

– Dyrektywa Rady 89/429/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie zanieczyszczania powietrza przez istniejące zakłady spalania odpadów komunalnych, DzUrz WE L 203 z 15.07.1997;

– Dyrektywy 94/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1994 r. w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych, DzUrz WE L 365 z 31.12.1994, s. 34–45.

– Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, DzUrz WE L 194 z 25.07.1975, s. 39, tzw. dyrektywa ramowa;

Celem podstawowym programu było przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w dziedzinie infrastruktury ochrony środowiska i transportu, a w szczególności¹⁴⁸:

- zwalczanie problemów spowodowanych zanieczyszczeniem wód i powietrza,
- pomocy w zakresie utylizacji odpadów,
- wsparcia wdrażania *acquis communautaire* w zakresie ochrony środowiska,
- rozwoju infrastruktury transportowej,
- połączenia systemów komunikacyjnych z infrastrukturą krajów członkowskich UE,
- budowy transeuropejskiej sieci transportowej itp.¹⁴⁹

Program ten miał spełniać podobną rolę, jak Fundusz Spójności w Unii Europejskiej i dlatego funkcjonował na podobnych zasadach¹⁵⁰. Z programu ISPA wspierane były projekty wielkiej skali, o budżecie co najmniej 5 mln euro. W Polsce średnia wartość projektu miała wynosić 15–20 mln euro. Z funduszy ISPA były finansowane całe inwestycje, jak np. oczyszczalnie ścieków bądź ich części (np. jeden etap budowy oczyszczalni), względnie grupy powiązanych z sobą projektów (np. ochrona zlewni rzeki czy system kanalizacji ścieków i ich oczyszczania). Z programu ISPA Polska otrzymywała rocznie ok. 250 mln euro¹⁵¹.

Pomoc w ramach funduszu ISPA była udzielana w różnorodnej formie (np. bezpośredniej pomocy bezzwrotnej, pomocy zwrotnej itp.). Beneficjentami funduszu ISPA były jednostki sektora publicznego, takie jak przedsiębiorstwa

– Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych, DzUrz WE L 377 z 31.12.1991, s. 20;

– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów po pakowaniowych, DzUrz WE L 365 z 31.12.1994, s. 10;

– Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, DzUrz WE L 182 z 16.07.1999, s. 1;

– Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, DzUrz WE L 257 z 10.10.1996, s. 26.

¹⁴⁸ ISPA. Przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej. Programowanie i zasady wdrażania w Polsce, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/integracja_europejska/fundusze/ispa/px_zasady_wdrazania_ispa.pdf, 21.03.2012. Strategie wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 1999, www.ukie.gov.pl, 31.03.2006.

¹⁴⁹ Fundusze strukturalne, <http://www.cie.gov.pl/fundusze/vademecum/strony/strukturalne.html>, 21.03.2006.

¹⁵⁰ Zasady wyboru przedsięwzięć przewidzianych do współfinansowania z funduszu ISPA od 2002 roku, Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa, kwiecień 2001, s. 13.

¹⁵¹ Strona internetowa: Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia, <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>, 2.03.2006.

państwowe działające w interesie publicznym, gminy oraz zakłady komunalne zarejestrowane w ramach prawa handlowego, ale będące własnością gmin¹⁵².

Ze środków funduszu ISPA finansowane były takie elementy inwestycji, jak: roboty budowlane, zakup materiałów, sprzętu i wyposażenia, zarządzanie projektem, studia wstępne, jak również wsparcie techniczne inwestycji, które było sfinansowane ze środków Funduszu ISPA w wysokości do 100% kosztu całkowitego, o ile nie przekroczyło to 2% alokacji ISPA w sektorze środowiska¹⁵³.

Pomimo iż ISPA była instrumentem służącym do współfinansowania konkretnych projektów, musiały zostać wyznaczone cele priorytetowe do zrealizowania w ramach sektora środowiska oraz ogólne ramy wyboru projektów. Wnioski musiały być zgodne nie tylko z priorytetami, ale i też z dokumentami, takimi jak¹⁵⁴:

- ramowy dokument Komisji Europejskiej: *Zasady finansowania ze środków ISPA inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego*¹⁵⁵,
- *II Polityka ekologiczna państwa...*,
- strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, w sektorze środowiska z funduszu ISPA były współfinansowane w pierwszej kolejności inwestycje przyczyniające się do wdrożenia najbardziej kosztownych dyrektyw Unii Europejskiej w następujących dziedzinach¹⁵⁶:

- poprawa jakości wody i zaopatrzenie w wodę pitną,
- gospodarka ściekowa,
- zarządzanie odpadami,
- jakość powietrza.

Przedsięwzięcia z sektora środowiska ubiegające się o współfinansowanie z funduszu ISPA musiały spełniać następujące kryteria ogólne¹⁵⁷:

- projekty zgodne z celami polityki ekologicznej UE (art. 174 *Traktatu amsterdamskiego*),
- ochrona, zachowanie i poprawa jakości środowiska,
- ochrona zdrowia ludzkiego,

¹⁵² W. B e b l o, *Przygotowanie przedakcesyjnego programu inwestycyjnego prowadzącego do skutecznego wdrożenia przepisów ochrony środowiska związanych z jakością powietrza*, MOŚNiL, Katowice 1999, s. 44.

¹⁵³ <http://www.cie.gov.pl>; www.ukie.gov.pl.

¹⁵⁴ J. A n u s z, D. K o t l e w s k i, *op. cit.*, s. 165.

¹⁵⁵ Rozporządzenie Rady nr 1267/99/WE z dnia 23 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjny Polityki Strukturalnej, DzUrz WE L 161, z 26.06.1999, s. 73–86.

¹⁵⁶ <http://www.stat.gov.pl>, 18.03.2006.

¹⁵⁷ *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002–2003* – uzupełnienie i rozszerzenie dokumentu: *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000–2002*, Komitet Integracji Europejskiej Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 22 grudnia 1999, http://www.cie.gov.pl/fundusze/phare/dokumenty/WNPR_00.pdf, 21.03.2012.

- oszczędne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- projekty zgodne z zasadami polityki ekologicznej UE (art. 174 *Traktatu amsterdamskiego*), a w szczególności z zasadami: przezorności, prewencji, likwidowania zanieczyszczeń u źródła i z zasadą zanieczyszczający płaci,
- działania zapisane jako priorytety w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa (NPPC) oraz przyczyniające się do zapewnienia zgodności z odpowiednimi dyrektywami UE,
- projekty, co do których można wykazać, że przyczynią się do redukcji zanieczyszczeń oddziałujących na znaczną liczbę ludzi,
- projekty, które przyczyniają się do wdrażania „Polityki ekologicznej państwa” w tych aspektach, które są w pełni zgodne z NPPC i z zapisami rozporządzenia Rady w sprawie funduszy ISPA,
- projekty pilotażowe stymulujące silną współpracę partnerską pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi, zmierzającymi do szybkiego rozwoju regionów dzięki wykorzystaniu regionalnej specyfiki zasobów ludzkich i przyrodniczych,
- projekty przyczyniające się do ochrony ekosystemów o szczególnej wartości z punktu widzenia ochrony przyrody i różnorodności biologicznej,
- projekty w największym stopniu przyczyniające się do stopniowego osiągnięcia gospodarczej i społecznej spójności Polski z UE (wykazujące najwyższe korzyści ekonomiczne i społeczne).

Za przygotowanie i zgłoszenie propozycji projektów w dziedzinie ochrony środowiska do finansowania z funduszu ISPA odpowiadał minister środowiska. Biurem wykonawczym funduszu był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wstępne propozycje projektów mogły także być zgłaszane indywidualnie przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednak każdy taki projekt musiał najpierw trafić do ministra środowiska, który po zatwierdzeniu kierował go do NFOŚiGW. Następnie projekt trafiał do Komisji Europejskiej, która zatwierdzała wnioski przewidziane do realizacji z funduszu ISPA¹⁵⁸. Końcowymi odbiorcami pomocy były głównie jednostki samorządu terytorialnego¹⁵⁹. Wszystkie przedsięwzięcia wspierane przez ISPA musiały być efektywne ekonomicznie. Analiza społecznych kosztów i korzyści (CBA) musiała wykazać korzyść netto dla społeczeństwa wynikającą z realizacji inwestycji¹⁶⁰.

Udział środków pochodzących z funduszu ISPA w finansowaniu projektów mógł osiągnąć do 75% udziału funduszy publicznych. Dodatkowe finansowanie ze źródeł publicznych było dostępne w formie dotacji i subwencjonowanych pożyczek z Narodowego Funduszu i terenowych funduszy ochrony środowiska.

¹⁵⁸ J. B a b i a k, *Polska w obliczu integracji europejskiej: Doświadczenia i perspektywy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 35.

¹⁵⁹ A. B o g a c k a, *Fundusze ISPA jako przygotowanie Polski do udziału w Funduszu Spójności*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 42.

¹⁶⁰ Z. M. D o l i w a-K l e p a c k i, *Integracja europejska, po zakończonej negocjacji Polski z UE*, Temida2, Białystok 2003, s. 128.

Przynajmniej 25% wydatków inwestycyjnych musiało być zapewnione ze środków gminnych, np.: budżetu gminy, zysków albo funduszy amortyzacyjnych spółek gminnych, oraz ze środków międzynarodowych instytucji finansowych, np. pochodzących z banku EBOR czy EBI. W ramach programu zrealizowano 55 projektów inwestycyjnych o łącznej wartości 3249 mln euro, z których 20 było z infrastruktury transportowej, 34 z ochrony środowiska, a jeden był projektem horyzontalnym.

Projekty wspierane w ramach ISPA były elementem wdrażania programów zrównoważonego rozwoju i uwzględniały postanowienia planów ochrony środowiska w regionach¹⁶¹. Fundusz ISPA przeznaczony był na inwestycje, których realizacja zwiększała dostosowanie polskich standardów do standardów określonych w prawie Unii Europejskiej. W sektorze ochrony środowiska środki finansowe przeznaczane były na inwestycje prowadzone w ramach: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i ochrony jakości powietrza.

Drugim funduszem wspierającym przystąpienie Polski do Unii był instrument zorientowany na restrukturyzację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Program SAPARD ważny był dla samorządów gminnych. Wspierał działania w zakresie rozwoju i polepszania infrastruktury w zakresie dostępności i jakości wody, zagospodarowania ścieków komunalnych, utylizacji odpadów itp. Skierowany był do rolników i gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Jego podstawowym celem było wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju wsi, przede wszystkim w zakresie rozwoju infrastruktury. Program ten opierał się w Polsce na dwóch osiach priorytetowych: „poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego” oraz „poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy wspierane przez oś komplementarną”. To właśnie ta druga oś przede wszystkim wspierała działania w zakresie rozwoju i polepszenia infrastruktury gmin. W jej zakresie realizowano przedsięwzięcia proekologiczne, które odnosiły się do:

- systemów zagospodarowania odpadów i produktów ubocznych oraz oczyszczania ścieków w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego,
- zagospodarowania odchodów zwierzęcych zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej,
- gospodarki odpadami stałymi,
- małej infrastruktury turystycznej oraz programów rolno-środowiskowych i zalesienia.

Program ten realizowany był w latach 2000–2006. W jego ramach dysponowano kwotą 520 mln euro rocznie, z przeznaczeniem dla 10 krajów. Polsce przypadła kwota 168,65 mln euro rocznie. Projekty rozliczane były przez

¹⁶¹ Wynika to z art. 90, pkt 3, 4 *Ustawy z dnia 31 stycznia 1980...*: „Minister właściwy do spraw środowiska, sejmiki województw [oraz] Rady powiatów i gmin opracowują programy zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska wynikające z polityki ekologicznej państwa”.

Częścią programów, o których mowa w ust. 3, są krajowe, wojewódzkie i samorządowe listy przedsięwzięć priorytetowych.

Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶². W lutym 2004 r. zakończono przyjmowanie wniosków o pomoc finansową na przedsięwzięcia z zakresu inwestycji w gospodarstwach rolnych.

Jednak spośród wszystkich dostępnych w Polsce programów Unii Europejskiej najdłuższą historię miał program PHARE. Był on największym z funduszy przedakcesyjnych, z którego korzystały kraje Europy Środkowej i Wschodniej. W latach 1989–1999 zadaniem programu była pomoc w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych polskich regionów oraz przygotowanie do przyspieszenia procesów reform zmieniających ustrój polityczno-gospodarczy.

Od 2000 r. zmieniono zasady funkcjonowania programu PHARE i podstawowym priorytetem oraz celem było wspieranie inwestycyjne różnych dziedzin życia mające na celu przygotowanie osiągnięcia standardów Unii. W latach 2000–2004 działania koncentrowały się m. in. na wspomaganiu rozwoju instytucjonalnego, czyli wzmocnieniu administracji publicznej i przygotowanie jej do przyjęcia i stosowania prawa wspólnotowego w najważniejszych dziedzinach. Realizowane wsparcie było skoncentrowane na budowie infrastruktury technicznej w regionie o znaczeniu ponad lokalnym – duże oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, uzbrojenie terenów pod inwestycje. Program ten wspomagał przedsięwzięcia na poziomie krajowym, regionalnym i sektorowym.

Pomoc przedakcesyjna dla Polski wynosiła ok. 250–500 mln euro rocznie. W podziale na fundusze dominujący w tym okresie był fundusz PHARE (rys. 5.5).

Rys. 5.5. Pomoc Unii Europejskiej dla Polski w okresie przedakcesyjnym 2000–2004 (w mln euro rocznie)

Źródło: *Pomoc Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym 2000–2004*, www.sapard.pl, 021.03.2006.

¹⁶² SAPARD. Program Operacyjny dla Polski – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Polska przystępując do Unii przestała być beneficjentem opisanych instrumentów przedakcesyjnych. Rozpoczęła nowy okres w procesie swojego rozwoju i zaczęła partycypować w środkach pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

5.4.2. Fundusze pomocowe po akcesji

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej najwięcej środków w sektorze ochrony środowiska otrzymano w ramach Funduszu Spójności. Środki te umożliwiały samorządom realizację dużych przedsięwzięć o znaczeniu ogólnokrajowym bądź regionalnym, o wartości ponad 10 mln euro. Samorządy planując mniejsze inwestycje mogły liczyć na dofinansowanie z funduszy strukturalnych¹⁶³. Do funduszy strukturalnych zaliczało się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Sterowania Rybołówstwem. Dzięki funduszom strukturalnym oraz Funduszowi Spójności realizowano są projekty zwiększające potencjał inwestycyjny poszczególnych regionów. Ten aspekt był szczególnie istotny dla realizacji inwestycji ekologicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Fundusz Spójności, inaczej nazywany Funduszem Kohezji lub Europejskim Funduszem Kohezji, to czasowe wsparcie finansowe dla krajów Unii Europejskiej, których produkt narodowy brutto (PNB) na mieszkańca nie przekracza 90% średniej PNB dla wszystkich państw członkowskich. Jedną z podstawowych cech Funduszu Spójności, która jednocześnie odróżnia go od funduszy strukturalnych, jest ograniczenie jego działania w określonym czasie. Podstawowym celem Funduszu Spójności jest zminimalizowanie różnic pomiędzy krajami, których poziom ekonomiczny znacznie odbiega od średniej Unii Europejskiej. Projekty finansowane z tego funduszu powinny być zgodne z postanowieniami traktatów, przyjętymi zgodnie z nimi instrumentami oraz politykami wspólnotowymi łącznie z politykami ochrony środowiska, transportu, konkurencyjności itp.

W sektorze środowiska instytucją pośredniczącą pierwszego szczebla jest Ministerstwo Środowiska, istnieją także instytucje drugiego szczebla – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁶⁴.

¹⁶³ K. Kaspr ow i c z *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce z przedakcesyjnego funduszu Unii Europejskiej ISPA oraz z Funduszu Spójności*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 19.

¹⁶⁴ Portal internetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: www.nfosigw.gov.pl, 18.03.2006.

Finansowanie przedsięwzięć z Funduszu Spójności opiera się na zasadzie współfinansowania. Podmioty inwestycyjne ubiegające się o dofinansowanie mogą być wsparte w ramach Funduszu Spójności maksymalnie do wysokości 85% wydatków publicznych lub innych równoważnych wydatków (tzw. wydatków kwalifikowanych). Strona polska musi zagwarantować co najmniej 15% środków na pozostałe finansowanie z jednego lub kilku źródeł. W ramach jednego projektu nie można korzystać jednocześnie z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych. Pomoc doradcza może być finansowana ze środków Funduszu Spójności w 100%¹⁶⁵. Dodatkowe finansowanie ze źródeł publicznych jest dostępne w formie pożyczek, pożyczek płatniczych oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Fundusz Spójności współfinansuje projekty w zakresie ochrony środowiska oraz infrastruktury transportu. Przyczynia się zarówno do realizacji celów europejskiej polityki transportowej i ekologicznej, jak i celów polityki spójności, której efektem jest zmniejszanie dysproporcji ekonomicznych i społecznych między poszczególnymi państwami¹⁶⁶. W dziedzinie ochrony środowiska najwięcej projektów realizuje się w zakresie dostawy wody pitnej, oczyszczania ścieków i składowania odpadów stałych. Są to m. in.: dystrybucja wody, kanalizacja, walka z erozją, ponowne zalesianie, działania podwyższające jakość wód, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie zanieczyszczenia przemysłowego. Ochrona środowiska naturalnego jest jedną z najważniejszych polityk horyzontalnych Unii Europejskiej. Unijne prawodawstwo wprowadza restrykcyjne normy dotyczące m. in.: redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, oczyszczania ścieków i zagospodarowania odpadów komunalnych i przemysłowych. Polska musi dostosować się do unijnych norm ochrony środowiska najpóźniej do momentu upływu okresów przejściowych, wynegocjowanych przez rząd i zawartych w *Traktacie akcesyjnym*¹⁶⁷.

Unijne prawodawstwo wprowadza również dla Polski restrykcyjne normy dotyczące m. in. redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, oczyszczania ścieków i zagospodarowania odpadów komunalnych i przemysłowych. Na lata 2004–2006 Polska wynegocjowała na ochronę środowiska środki rzędu 2,5 mld euro. Wykorzystanie tej kwoty zależało od ilości i jakości składanych projektów. Władze samorządowe mogły starać się o wsparcie ze środków Funduszu Spójności oraz

¹⁶⁵ J. Janusz, D. Kotlewski, *Jak pozyskać środki finansowe z funduszy unijnych*, Ingo, Warszawa 2004.

¹⁶⁶ J. Hellen, *Integracja z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2003.

¹⁶⁷ A. Dąbrowska, *Wpływ środków z programów unijnych ISPA na poprawę ochrony środowiska w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 85.

z funduszy strukturalnych, głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)¹⁶⁸.

W kontekście wyzwań i strategicznych celów polityki państwa w okresie przystępowania do Unii Europejskiej, jak również celów przypisanych Funduszowi Spójności¹⁶⁹, w latach 2004–2006 środki tego instrumentu były przeznaczone przede wszystkim na niżej wymienione kierunki interwencji, umożliwiające Polsce stopniowe wypełnienie zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji akcesyjnych¹⁷⁰:

1) poprawa jakości wód powierzchniowych oraz polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do spożycia poprzez takie działania, jak¹⁷¹:

– budowa i modernizacja kanalizacji sanitarnej i burzowej oraz oczyszczalni ścieków tam, gdzie przyniesie to największy efekt ekologiczny przy uwzględnieniu efektywności kosztowej,

– rozbudowa i modernizacja urządzeń uzdatniających wodę i sieci wodociągowej (w powiązaniu z systemami sanitacji);

2) racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi poprzez: budowę, rozbudowę lub modernizację składowisk odpadów komunalnych oraz tworzenie systemów recyklingu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (sortownie, kompostownie itp.)¹⁷². W tej grupie wydzielano także tworzenie systemów zbiórki i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (w tym spalarnie), co umożliwi spełnienia wymogów dyrektywy 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych. Ponadto tworzenie systemów zagospodarowania osadów ściekowych (w tym spalarnie), co umożliwi spełnienia wymogów dyrektywy 86/278/WE w sprawie stosowania osadów ściekowych w rolnictwie oraz rekultywację terenów zdegradowanych przez przemysł i inne szkodliwe oddziaływania.

Wybór projektów z zakresu ochrony powierzchni ziemi był dokonywany w trybie indywidualnym (*case by case basis*) w oparciu o kryteria podstawowe

¹⁶⁸ A. Dziurdzia, *Funkcjonowanie funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 51.

¹⁶⁹ Określonych w Rozporządzeniu Rady nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994...

¹⁷⁰ M. Perkowski, T. Kiercel, *Finansowanie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2005, s. 89.

¹⁷¹ Powyższe działania umożliwią wdrażanie wymogów dyrektyw Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991... oraz przyczynią się do osiągnięcia w wodach powierzchniowych wykorzystywanych do przygotowania wody do picia odpowiednich norm jakościowych, określonych przez Dyrektywę Rady 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotyczącą wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich, DzUrz L 194 z 25.07.1975, s. 26–31, jako woda do picia, oraz Dyrektywa Rady 80/778/EWG (z uzupełnieniami) w sprawie wody pitnej...

¹⁷² Działania te umożliwią stopniowe wdrożenie wymogów dyrektyw: Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975..., tzw. dyrektywy ramowej, Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999..., Dyrektywy [...] 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994...

w połączeniu z kryteriami stanu przygotowania przedsięwzięcia. W dziedzinie poprawy jakości powietrza poprzez:

- modernizację i rozbudowę miejskich systemów ciepłowniczych (źródeł, sieci) w strefach o znaczących przekroczeniach dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu i wyposażenie ich w instalacje ograniczające emisje zanieczyszczeń pyłowych, istniejących gazowych do powietrza,
- przekształcenie istniejących systemów ogrzewania obiektów publicznych w systemy bardziej przyjazne dla środowiska, w szczególności ograniczenie „niskiej emisji”,
- podniesienie efektywności wykorzystania energii i jej oszczędzanie, szersze stosowanie alternatywnych źródeł energii, a także poprzez działania mające na celu redukcję uciążliwości transportu.

Najwięcej środków w sektorze ochrony środowiska Polska otrzymała w ramach Funduszu Spójności¹⁷³. Kryteria wyboru projektów Funduszu Spójności przeznaczonych na ochronę środowiska były bardzo szczegółowo określone. Poszczególne inwestycje ekologiczne mogły uzyskać wsparcie tylko z jednego funduszu europejskiego. Aby przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska otrzymały wsparcie z Funduszu Spójności musiały w pierwszej kolejności spełnić kryteria podstawowe, a następnie zostały one uporządkowane na podstawie kryteriów szczegółowych. Do kryteriów podstawowych zaliczano:

- zgodność z celami polityki ekologicznej Unii Europejskiej: ochrona, zachowanie i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego, oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,
- zgodność z zasadami polityki ekologicznej Unii Europejskiej,
- umożliwienie wywiązania się ze zobowiązań akcesyjnych poprzez wdrożenie ekologicznych przepisów Unii Europejskiej w najtrudniejszych i najkosztowniejszych z punktu widzenia polityki akcesyjnej obszarach, tj. takich, co do których Polska uzyskała najdłuższe okresy przejściowe,
- przedsięwzięcia będące kontynuacją ISPA,
- odbiorcą wsparcia winien być w pierwszym rzędzie samorząd terytorialny, związek gmin, przedsiębiorstwo komunalne lub inny przedmiot publiczny,
- osiągnięcie przez przedsięwzięcie (grupę przedsięwzięć) kosztorysowej wartości progowej 10 mln euro (jeśli nie, to przypadek winien być wystarczająco uzasadniony),
- przyczynianie się do redukcji zanieczyszczeń oddziałujących na znaczną liczbę ludzi przy najniższych kosztach tej redukcji (efektywność ekonomiczna i ekologiczna przedsięwzięć),

¹⁷³ A. Banachowicz, *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej dla Polski po akcesji – zasady wdrażania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 35–36.

- przyczynianie się w największym stopniu do osiągnięcia gospodarczej i społecznej spójności Polski z UE (projekty potencjalnie przynoszące największe korzyści ekonomiczne i społeczne),

- oddziaływanie transgraniczne.

Przedsięwzięcia, które spełniały powyższe kryteria podstawowe były następnie uporządkowane w listy rankingowe według kryteriów szczegółowych. Wydzielone zostały określone priorytety dla poszczególnych sektorów. W sektorze gospodarki wodno-ściekowej:

I priorytet – zapewnienie systemów kanalizacji zbiorczej odpowiedniego poziomu oczyszczania ścieków dla aglomeracji¹⁷⁴ najmniej 100 000 RLM oraz sieci wodociagowych i odpowiedniego poziomu uzdatniania wody;

II priorytet – zapewnienie systemów kanalizacji zbiorczej i odpowiedniego poziomu oczyszczania ścieków dla aglomeracji od 15 000 do 100 000 RLM oraz sieci wodociagowych i odpowiedniego poziomu uzdatniania wody;

III priorytet – zapewnienie systemów kanalizacji zbiorczej i odpowiedniego poziomu oczyszczania ścieków dla aglomeracji od 2000 do 15 000 RLM oraz sieci wodociagowych i odpowiedniego poziomu uzdatniania wody.

W sektorze gospodarki odpadowej środki z funduszy unijnych były przeznaczone głównie na:

- realizację inwestycji w największych aglomeracjach, zgodnie z istniejącymi w nich programami zagospodarowania odpadów; programy w mniejszych miejscowościach były wdrażane w miarę dostępności funduszy,

- inwestycje na terenach, gdzie istniejące składowiska odpadów stwarzają zagrożenia dla wód podziemnych,

- inwestycje na terenach, gdzie wyczerpuje się pojemność środowiska,

- redukcja odległości niezbędnej dla transportowania odpadów (przy kwalifikowaniu przedsięwzięcia do Funduszu Spójności była brana pod uwagę odległość projektowanego/modernizowanego składowiska od miasta).

Ranking przedsięwzięć uszeregowano według następujących zasad:

I priorytet – systemy gospodarki odpadami w aglomeracjach powyżej 200 000 mieszkańców lub w innych rejonach, służące powyżej 200 000 użytkowników,

II priorytet – systemy gospodarki odpadami w aglomeracjach od 150 000 do 200 000 mieszkańców lub w innych rejonach, służące od 150 000 do 200 000 użytkowników,

III priorytet – systemy gospodarki odpadami w aglomeracjach do 150 000 mieszkańców lub w innych rejonach, służące do 150 użytkowników.

W sektorze ochrony powietrza przedsięwzięciami priorytetowymi winny być:

¹⁷⁴ Według Dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991...

- przedsięwzięcia usytuowane w strefach, gdzie wymagane jest przygotowanie programu ochrony powietrza,
- inwestycje ochronne w strefach, w których występują okresowe przekroczenia stężenia zanieczyszczeń (redukcja niskiej emisji),
- krajowe/regionalne sieci monitoringu elementów środowiska,
- przedsięwzięcia ochronne o charakterze ponadregionalnym,
- przedsięwzięcia związane z ochroną przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska.

W każdym przypadku była analizowana zdolność przedsięwzięcia do tworzenia przychodów. Źródłem przychodów w gminnej infrastrukturze ochrony środowiska są opłaty ponoszone przez użytkowników (gospodarstwa domowe, podmioty gospodarcze). Konieczne było obliczenie wysokości opłat, które pokryją koszty eksploatacji, remontów oraz odtworzenia majątku (amortyzacja). Wymagane były także obliczenia pełnego kosztu średniorocznego, który jest odpowiednikiem pełnego zapotrzebowania inwestycji na roczne przychody, aby mogła się ona samofinansować. Opłaty za korzystanie z infrastruktury publicznej będzie można podwyższać stopniowo pod warunkiem wykazania, że zbyt szybkie podniesienie stawek opłat nie obciąży nadmiernie budżetów gospodarstw domowych¹⁷⁵. Przychody z opłat, które użytkownicy będą w stanie zapłacić, powinny obniżyć udział Funduszu Spójności w finansowaniu przedsięwzięcia, gdyż po skapitalizowaniu zostaną odjęte od kosztów kwalifikowanych stanowiących podstawę obliczania udziału środków publicznych. Innymi słowy, w projektach, które tworzą dochód, wskaźnik pomocy z funduszu będzie niższy niż 80–85% wartości (kosztów kwalifikowanych) i ustalany indywidualnie dla każdego projektu przez Komisję Europejską z uwzględnieniem szacowanego dochodu netto¹⁷⁶.

Podstawowym aktem określającym zasady korzystania Polski z funduszy strukturalnych był „Narodowy Plan Rozwoju”. Zgodnie z „Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004–2006”¹⁷⁷ Polska otrzymała prawie 11,4 mld euro z funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), Finansowy Instrument Sterowania Rybołówstwem (FISR)) oraz Funduszu Spójności (FS)¹⁷⁸, przy czym tylko z funduszy strukturalnych była to kwota ponad 7,6 mld euro.

¹⁷⁵ J. Famielec (red.), *op. cit.*, s. 57.

¹⁷⁶ K. Kasprowicz, *op. cit.*

¹⁷⁷ *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 11 lutego 2003 r.*, Warszawa 2003, http://www.mrr.gov.pl/serwis_prasowy/multimedia/prezentacje_tematyczne/npr/Strony/npr_aspx, 21.03.2012.

¹⁷⁸ Podstawa prawna: *Rozporządzenie Rady nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994...* znowelizowane przez: *Rozporządzenie Rady nr 1264/99 z dnia 21 czerwca 1999 r.*, DzUrz WE L 161

„Narodowy Plan Rozwoju” określał kierunki wsparcia Wspólnoty wdrażane za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych. Obok programów sektorowych powstał Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który zarządzany był na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim¹⁷⁹. Uruchomiony był w latach 2004–2006 na rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, wzmocnieniu rozwoju zasobów ludzkich w regionach, rozwój lokalny i pomoc techniczną. W ramach modernizacji infrastruktury wyróżniona była infrastruktura ochrony środowiska¹⁸⁰. Źródłem finansowania był Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Na infrastrukturę ochrony środowiska wykorzystano 401,39 mln euro (w tym z funduszy strukturalnych było 301,04 mln euro i 103,35 mln euro krajowych środków jednostek samorządowych i 4,0 mln euro środków prywatnych)¹⁸¹.

Udział poszczególnych funduszy strukturalnych w finansowaniu programów operacyjnych oraz programów inicjatyw wspólnotowych, które były realizowane w Polsce w latach 2004–2006, przedstawiał się w następujący sposób¹⁸²:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: 4,65 mld euro (60,9%);
- Europejski Fundusz Społeczny: 1,75 mld euro (22,9%);
- Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej: 1,05 mld euro (13,8%);
- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa: 179 mln euro (2,4%).

Do kwoty tej należy dodać wspomniane już 3,733 mld euro z Funduszu Spójności.

W latach 2004–2006 jednostki samorządu terytorialnego były jednymi z największych beneficjentów funduszy unijnych. Dzięki funduszom unijnym jednostki samorządu terytorialnego stały się aktywne w procesie rozbudowy i modernizacji szeroko pojętej infrastruktury.

W obecnym okresie programowania, obejmującym lata 2007–2013, Unia Europejska realizuje nową politykę regionalną. 14 lipca 2004 r. zostały przyjęte przez Komisję Europejską propozycje legislacyjne dotyczące reformy polityki

z 26.06.1999, s. 57; *Rozporządzenie Rady nr 1265/99 z dnia 21 czerwca 1999 r.*, DzUrz WE L 161 z 26.06.1999, s. 62.

¹⁷⁹ *Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006...*, s. 90 i nast.

¹⁸⁰ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, [w:] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, DzU 2004, nr 166, poz. 1745, załącznik.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 17.

spójności, mające na celu przebudowę działań strukturalnych, aby stały się one w większym stopniu:

- zorientowane na założenia strategiczne Unii Europejskiej,
- skoncentrowane na regionach najmniej rozwiniętych,
- zdecentralizowane i wdrażane w sposób uproszczony, przejrzysty i skuteczny¹⁸³.

W porównaniu z wcześniejszym okresem programowania Komisja Europejska zrezygnowała z przygotowywania uzupełnień programów operacyjnych. Różnice między poprzednim a obecnym okresem programowania na lata 2007–2013 polegały na ustanowieniu nowych celów: konwergencji, konkurencyjności i zatrudnienia w regionach, europejskiej współpracy terytorialnej.

Liczbę funduszy unijnych ograniczono do trzech. Zlikwidowane zostały Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁸⁴ i Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa. Tak więc środki finansowe pochodzą z pozostałych trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Opracowano także nowe etapy programowania. Rada, po przyjęciu rozporządzeń i na podstawie propozycji Komisji Europejskiej, ustanowiła strategiczne wytyczne wspólnoty (SWW), będące podstawą działań rozwojowych podejmowanych w państwach członkowskich w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Następnie Polska przygotowała dokument *Narodowa Strategia Spójności (NSS) 2007–2013*¹⁸⁵, który wyznacza priorytety polityki spójności na podstawie SWW. Zgodnie z NSS, w porozumieniu z Komisją Europejską (KE) Polska opracowała krajowe programy operacyjne, które precyzują priorytety w odniesieniu do najważniejszych działań.

Unia Europejska chcąc osiągnąć większą spójność społeczno-gospodarczą i przestrzenną oraz przewagę konkurencyjną opartą na społeczeństwie wiedzy i umiejętności, a także poprzez politykę regionalną dąży do osiągnięcia trzech kluczowych celów: większej konwergencji (cel 1), większej konkurencyjności

¹⁸³ D. Burzyńska, J. Fila, *op. cit.*, s. 163.

¹⁸⁴ Z kolei Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej wspierał różnorodne działania w zakresie działań środowiskowych, takich jak: melioracje, gospodarowanie zasobami wodnymi wsi oraz ochrona środowiska w powiązaniu z rolnictwem, leśnictwem i zachowaniem krajobrazu, a także poprawa warunków bytowania zwierząt. Obok wszystkich wyżej wymienionych dziedzin Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej finansował w całości także Inicjatywę Wspólnotową LEADER+, która dotyczyła międzynarodowych, innowacyjnych projektów wspierania obszarów wiejskich. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej został zlikwidowany w nowym okresie programowania 2007–2013 ze względu na przesunięcia kwestii finansowania działań w rolnictwie w całości do Wspólnej Polityki Rolnej. Powstał instrument, tzw. Europejski Fundusz Rolnictwa i Rozwoju, który nie jest objęty regulacjami dotyczącymi Funduszy Strukturalnych.

¹⁸⁵ http://www.funfuszeeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf, 21.03.1011.

i zatrudnienia (cel 2), lepszej współpracy terytorialnej (cel 3)¹⁸⁶. Finansowanie polityki spójności najbardziej kosztowne jest w realizacji celu 1. Szczegółowy podział środków według celów przedstawiono na rys. 5.6.

Rys. 5.6. Finansowanie polityki spójności w latach 2007–2013 r., podział według celów (w mld euro)

Źródło: M. Sadowska, T. Sadowski, A. Tołoczko, T. Kuchlewski, *Dotacje na ochronę środowiska (w okresie 2007–2013), czyli o tym jak skutecznie pozyskać środki finansowe na inwestycje ekologiczne: praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007, s. 37.

W nowym okresie programowania finansowego Unii Europejskiej na lata 2007–2013 przedsięwzięcia dotowane są z zasobów funduszy unijnych: Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego. Wsparcie dla Polski udzielane jest w obecnym okresie w ramach programów operacyjnych i 16 regionalnych programów oraz dodatkowo z zasobów Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

W zakresie realizacji działań na rzecz ochrony środowiska elementy wspierania znajdują się w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego. Europejski

¹⁸⁶ K. Głębicka, M. Brewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 297.

Fundusz Rozwoju Regionalnego w myśl przepisów art. 160 traktatu wspiera wszelkie działania przyczyniające się do wyrównywania głównych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie, zmniejsza różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów i zmniejsza stopień opóźnienia regionów i stref mniej uprzywilejowanych, w tym także terenów wiejskich. Obszary interwencji EFRR w myśl zasady promowania stabilnego i zrównoważonego rozwoju sprowadzają się zatem do inwestycji produkcyjnych w celu tworzenia i utrzymania miejsc pracy, wspierania inwestycji w infrastrukturę i wzmacnianie potencjału endogenicznego regionów. Zwiększanie konkurencyjności regionu odnosi się głównie do inwestycji w infrastrukturę transportową, gospodarkę energetyczną i telekomunikacyjną, a także rozwój wysokiej jakości infrastruktury ochrony środowiska naturalnego. Bardzo ważnym obszarem wspierania EFRR są inwestycje w nowe technologie i innowacje oparte na badaniach i eksperymentach naukowych.

W przypadku infrastruktury transportowej inwestycje powinny przyczyniać się m. in. do zrównoważonego rozwoju poprzez zachęcanie do wykorzystywania bardziej ekologicznych form transportu¹⁸⁷. W zakresie działań na rzecz sektora energetycznego inwestycje powinny koncentrować się na¹⁸⁸:

- sieciach energetycznych – uzupełnienie deficytów w zakresie połączeń sieci energetycznych TEN¹⁸⁹, poprawa sieci wysokiego napięcia, przesyłu gazu i sieci dystrybucji,

- odnawialności źródeł energii – promowanie zakupu przez małe i średnie przedsiębiorstwa urządzeń wykorzystujących energię odnawialną, np. w sektorze turystycznym.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych celów EFRR, wynikających z horyzontalnej zasady Unii Europejskiej, dotyczącej wszystkich polityk Wspólnoty, a także wszystkich priorytetów europejskiej polityki regionalnej, jest wspieranie środowiska naturalnego przez fundusz i uwzględnianie w planowaniu i programowaniu pomocy strukturalnej kwestii ekologicznych. Realizacja podejmowanych działań przez EFRR powinna przyczyniać się do:

- spełniania standardów WE w zakresie wody poprzez zapewnienie dostaw wody pitnej, gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków miejskich,

- profesjonalnego zarządzania odpadami poprzez zapobieganie nadmiernemu wytwarzaniu odpadów oraz ich szkodliwemu wpływowi na środowisko i człowieka, odzyskiwanie surowców poprzez recykling, ponowne użycie i bezpieczne składowanie.

¹⁸⁷ Materiały Krajowego Ośrodka Szkoleniowego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (KOS-EFRR) przy Instytucie Europejskim w Łodzi.

¹⁸⁸ K. Głąbicka, M. Brewiński, *op. cit.*, s. 105.

¹⁸⁹ Trans-European Networks – sieci transeuropejskie.

Na lata 2007–2013 Polska opracowała nowe programy operacyjne na bazie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO)¹⁹⁰. Programy te podzielone są następująco:

- 1) programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej,
- 2) program operacyjny „Pomoc Techniczna”,
- 3) program operacyjny „Kapitał Ludzki”,
- 4) program operacyjny „Innowacyjna Gospodarka”,
- 5) program operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”,
- 6) program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (POIiŚ),
- 7) regionalne programy operacyjne dla 16 województw.

Rys. 5.7. Struktura środków finansowych na poszczególne programy operacyjne w Polsce w latach 2007–2013 (w %)

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 1 sierpnia 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006, jak do rys. 5.6, s. 71.

Ze środków Unii Europejskiej pochodzi 27 848,3 mln euro (w tym ze środków Funduszu Spójności – 21 511,6 mln euro (77%) oraz z Europejskiego

¹⁹⁰ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 1 sierpnia 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006.

Funduszu Rozwoju Regionalnego – 6337,2 mln euro (23%)¹⁹¹). Na rys. 5.7 pokazano strukturę środków finansowych w podziale na poszczególne programy operacyjne. Największe znaczenie ma program operacyjny na rzecz infrastruktury i środowiska. We wszystkich programach operacyjnych beneficjentami mogą być jednostki samorządu terytorialnego. Regionalne programy operacyjne są przygotowane przez każde województwo i stanowią odpowiedź na lokalne potrzeby danego regionu. W ramach tych programów można także realizować inwestycje z zakresu ochrony środowiska.

5.4.3. Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”

Projekt programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” jest podstawowym programem do osiągnięcia założonych w NSRO celów przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jest to jedyny program operacyjny współfinansowany z Funduszu Spójności w Polsce. Nadrzędnym celem POIiŚ jest podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów. Realizowany jest on poprzez rozwój infrastruktury technicznej, ochronę stanu środowiska, zdrowia społeczeństwa, zachowanie tożsamości kulturowej oraz rozwijanie spójności terytorialnej. Ponadto program zakłada realizację celów szczegółowych, m. in. w zakresie ekologicznych działań, takich jak¹⁹²:

- budowa infrastruktury zapewniającej rozwój gospodarczy Polski, przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego,
- zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad, dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu,
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszanie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii¹⁹³.

¹⁹¹ M. Sadowska, T. Sadowski, A. Tołoczko, T. Kuchlewski, *Dotacje na ochronę środowiska (w okresie 2007–2013), czyli o tym jak skutecznie pozyskać środki finansowe na inwestycje ekologiczne: praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007, s. 183.

¹⁹² „Monitor Unii Europejskiej”, nr 8, s. 47.

¹⁹³ *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* – dokument opracowany zgodnie z art. 26, ust. 1, pkt 2 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm. (tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU 2009, nr 84, poz. 712) dla programu operacyjnego zatwierdzonego przez Komisję Europejską decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. oraz Uchwałą Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2008 r., wersja 3.2, Warszawa,

Rys. 5.8. Struktura środków POLiS w Polsce według sektorów wsparcia na lata 2007–2013

Źródło: dane Ministerstwa Ochrony Środowiska.

Program ten finansuje: inwestycje transportowe (71% środków, co stanowi 19 075 mln euro), ochronę środowiska (18%; 4750 mln euro), energetykę (6%; 1706 mln euro), kulturę (2%; 490 mln euro), zdrowie (1%; 350 mln euro) i szkolnictwo wyższe (2%; 500 mln euro). Realizowany jest w następujących priorytetach ściśle związanych ze środowiskiem¹⁹⁴.

Priorytet I: gospodarka wodno-ściekowa. Głównym celem jest wyposażenie aglomeracji powyżej 15 tys. RLM (równoważna liczba mieszkańców¹⁹⁵) w systemy kanalizacji i oczyszczalnie ścieków. Głównymi beneficjentami tej osi są jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz podmioty świadczące usługi wodno-ściekowe w ramach realizacji obowiązków własnych gmin.

Priorytet II: gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi. Celem tego priorytetu jest zwiększanie korzyści gospodarczych poprzez zmniejszanie udziału odpadów komunalnych składowanych i rekultywację terenów zdegradowanych oraz ochronę brzegów morskich. Beneficjentami są jednostki samo-

http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/93/SzOP_POI%20iS_v_3_2_30909.pdf, 20.01.2010.

¹⁹⁴ D. Burzyńska, J. Fila, *op. cit.*, s. 175.

¹⁹⁵ RLM – termin ten został zdefiniowany w *Ustawie z dnia 18 lipca 2001...*, w art. 43.2: „przez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładanych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę”. Jest to umowny parametr określający wielkość urządzeń do oczyszczania ścieków.

rządu terytorialnego i ich związki, wojsko, wojewodowie, Lasy Państwowe i ich organizacje.

Priorytet III: zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska. Celem jest zapewnienie odpowiedniej ilości zasobów wodnych dla potrzeb ludności i gospodarki kraju oraz minimalizacja skutków negatywnych zjawisk naturalnych, przeciwdziałanie poważnym awariom, zapewnienie dobrego stanu wód przybrzeżnych, zapewnienie wiarygodnych informacji o stanie środowiska. Głównymi beneficjentami będą regionalne zarządy gospodarki wodnej, wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, urzędy morskie, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska i in.

Priorytet IV: przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska. Jego głównym celem jest ograniczenie negatywnego wpływu istniejącej działalności przemysłowej na środowisko i dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów prawa wspólnotowego. Beneficjentami będą duże przedsiębiorstwa.

Priorytet V: ochrona przyrody i kształtowanie podstaw ekologicznych. Celem działania jest ograniczenie degradacji środowiska naturalnego oraz strat zasobów różnorodności biologicznej. Beneficjentami będą jednostki sprawujące nadzór nad obszarami chronionymi.

Priorytet VI: drogowa i lotnicza sieć TEN-T. Głównym celem jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych poprzez rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T.

Priorytet VII: transport przyjazny środowisku. Celem priorytetu jest zwiększanie udziału ekologicznych gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Beneficjentami są podmioty zarządzające liniami kolejowymi, portami morskimi, centrami logistycznymi, śródlądowymi drogami wodnymi.

Priorytet VIII: bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe. Celem priorytetu jest poprawa stanu bezpieczeństwa oraz dostępności komunikacyjnej Polski i krajowych połączeń międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T.

Priorytet IX: infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku. Celem jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa w zakresie oddziaływania sektora energetyki na środowisko. Beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego, jednostki administracji rządowej, państwowe szkoły wyższe, kościoły, organizacje pozarządowe i inne instytucje publiczne.

Priorytet X: bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii. Celem jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego państwa przez tworzenie nowych zdolności przemysłowych i transportowych energii elektrycznej, gazu ziemnego, a także poprzez zapewnienie dostępności sieci gazowej na terenach niezagazifikowanych i modernizację istniejących sieci dystrybucji.

Działania w ramach programu są komplementarne do działań realizowanych w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych, a także innych programów operacyjnych przygotowanych na lata 2007–2013, tj. programu operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”, programu operacyjnego „Kapitał Ludzki”, programu operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej” oraz programów europejskiej współpracy terytorialnej.

Program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” jest istotnym instrumentem realizacji odnowionej *Strategii lizbońskiej*. Tak więc zgodnie z ustaleniami w Goeteborgu bardzo ważnym elementem programu będą działania wpływające na środowisko naturalne, a zwłaszcza:

- budowa i modernizacja systemów kanalizacji zbiorczej,
- budowa, rozbudowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków komunalnych,
- budowa kompleksowych obiektów obejmujących instalacje umożliwiające przygotowanie odpadów do procesu odzysku, w tym recyklingu lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych w procesach innych niż składowanie,
- realizacja kompleksowych systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i budowlanych oraz odpadów opakowaniowych i zielonych,
- działania na rzecz likwidacji zagrożeń wynikających ze składowania odpadów zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami,
- projekty dotyczące obszarów zanieczyszczonych przez wojsko, przemysł i górnictwo polegające na kompleksowej rekultywacji zmierzającej do przywrócenia naturalnego ukształtowania terenu,
- projekty polegające na ratowaniu brzegów morskich poprzez zapobieganie zanikowi plaż morskich i stabilizacja linii brzegowej oraz projekty z zabezpieczeniem osuwisk.

Beneficjentami tego programu w ramach poszczególnych działań związanych z ochroną środowiska, a także transportem i energetyką przyjaznymi dla środowiska, są przede wszystkim:

- jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, porozumienia i stowarzyszenia,
- podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie,
- PGL, lasy państwowe i parki narodowe oraz krajobrazowe,
- jednostki organizacyjne podległe ministrowi obrony narodowej i urzędy morskie,
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska,

Istotnym celem programu w sektorze środowiska jest realizacja ukierunkowana na wsparcie inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej zgodnie z „Krajowym programem oczyszczania ścieków komunalnych” i strategią gos-

podarki wodnej. W zakresie gospodarki odpadami likwidacja zagrożeń realizowana jest zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami. Wspierane będą także działania na rzecz ochrony przyrody na obszarach chronionych zgodnie z „Krajową strategią ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej” wraz z programem działań do tej strategii, oraz polityką leśną państwa, w tym „Krajowym programem zwiększenia lesistości do roku 2020” z perspektywą do roku 2025. Realizowane będą także elementy działań przewidzianych w narodowej strategii edukacji ekologicznej „Przez edukację do zrównoważonego rozwoju”.

Rys. 5.9. Przebieg realizacji POIiŚ w Polsce w okresie od 1 maja 2008 do 30 września 2009 r. wraz z poziomem wykorzystania alokacji

Źródło: opracowanie instytucji zarządzającej POIiŚ na podstawie danych z KSI SIMIK 07-13.

Na rys. 5.9 i 5.10 przedstawiono postęp w realizacji wykorzystywania środków na wskazane priorytety, gdzie można zauważyć różnice między wartością ogółem dofinansowania a faktycznymi wydatkami ponoszonymi na określone sektory. Dane te potwierdzają, że do końca okresu rozliczeniowego programu pozostają jeszcze duże możliwości wykorzystania środków, i dają szansę na pozyskanie ich na wysokim poziomie na rzecz ochrony środowiska. Dla wielu samorządów jest to jeszcze szansa na realizację inwestycji ekologicznych.

Rys. 5.10. Wartość złożonych wniosków* o dofinansowanie oraz umów podpisanych z beneficjentami w ramach POIiŚ w odniesieniu do alokacji, w podziale na sektory, według stanu na 30 września 2009 r. (w mln zł)

* Wnioski o dofinansowanie, które pozytywnie przeszły weryfikację formalną i zostały zarejestrowane w KSI SIMIK 07-13.

Źródło: jak do rys. 5.9.

Oceny postępów w realizacji POIiŚ będzie można dokonać dopiero za kilka lat, gdy pierwsze przedsięwzięcia dotowane w ramach tego programu zostaną zakończone.

5.4.4. Fundusz LIFE+ i pozostałe źródła

Fundusz LIFE+ jest jednym z instrumentów finansowych Unii Europejskiej koncentrującym się wyłącznie na współfinansowaniu projektów w dziedzinie ochrony środowiska. Program składa się z trzech komponentów:

- przyroda i różnorodność – ochrona przyrody oraz wspieranie tworzenia europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”, której celem jest zachowanie i ochrona w naturalnym zasięgu najcenniejszych gatunków flory i fauny oraz ich siedlisk na terenie UE,
- polityka i zarządzanie środowiskiem – wdrażanie, aktualizowanie i rozwój ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska z jednoczesnym zintegrowaniem polityki środowiskowej z innymi jej aspektami,
- informacja i komunikacja – rozpowszechnianie informacji o środowisku, z angażowaniem zarówno instytucji, jak i społeczeństwa w celu odwrócenia negatywnych trendów w nim zachodzących, poprzez zmianę indywidualnych zachowań.

Krajową instytucją wdrażającą instrument finansowy LIFE+ w Polsce jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który pełni funkcję krajowego punktu kontaktowego LIFE+ (porozumienie pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NFOŚiGW podpisane 05.09.2008 r.). Funkcja ta realizowana jest poprzez promocję programu LIFE+, organizowanie szkoleń, warsztatów oraz bezpośrednie konsultacje przy przygotowaniu wniosku. Narodowy Fundusz dokonuje naboru wniosków o dofinansowanie z LIFE+ i po przeprowadzeniu ich oceny formalnej i ewentualnej korekcie przez wnioskodawców, przekazuje je do Komisji Europejskiej.

Beneficjentem programu może zostać każdy podmiot zarejestrowany w dowolnym państwie należącym do Unii Europejskiej (instytucje publiczne, organizacje prywatne komercyjne i niekomercyjne łącznie z organizacjami pozarządowymi). Projekt może być realizowany przez kilka podmiotów jednocześnie. Przewidziane do realizacji projekty mogą otrzymać bezzwrotne dotacje w wysokości do 50% kosztów kwalifikowanych. W przypadku projektów, których głównym celem jest ochrona gatunków i siedlisk w obrębie obszarów „Natura 2000”, poziom dofinansowania może osiągnąć 75% kosztów kwalifikowanych.

Komisja Europejska nie określiła minimalnej kwoty projektu, należy jednak liczyć się z faktem, że preferowane są duże, ambitne projekty (średnia wartość projektów w państwach UE wynosi ok. 2 mln euro). Maksymalna wartość projektu ograniczona jest roczną alokacją krajową, która dla Polski wyniosła w roku 2009 ok. 12 mln euro.

Narodowy Fundusz jako instytucja wdrażająca program LIFE+ ma za zadanie zapewnić pełne wykorzystanie środków zarezerwowanych dla Polski. Cel ten realizuje poprzez zapewnienie możliwości współfinansowania przedsięwzięć, które otrzymały dotację z Komisji Europejskiej, ze środków NFOŚiGW. Pozwala to na dofinansowanie do 95% kosztów kwalifikowanych projektu. Finansowanie w ramach programu LIFE+ jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie spełnia kryteriów żadnego z pozostałych instrumentów finansowych Wspólnoty oraz jeśli na dany projekt nie otrzymano dotychczas pomocy w ramach tych instrumentów.

Realizacja projektów na rzecz ochrony środowiska miała swój wyraz także w Europejskim Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Głównym zadaniem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji (EFOiGRSO) było wspieranie przekształceń struktury rolnictwa oraz wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich. Samorządy gmin wiejskich mogły wykorzystać priorytet (zrównoważony rozwój obszarów wiejskich) sektorowego programu operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich”. Lokalne inicjatywy miały też wsparcie w Norweskim Mechanizmie Finansowym i Mechanizmie Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Mnogość podmiotów pośredniczących w realizacji przedsięwzięć ekologicznych może być dowodem ogromnego zainteresowania środkami wspomagającymi procesy związane z ochroną środowiska. Jednocześnie można stwierdzić, że realizowane wydatki na jego ochronę pochodzą z różnych źródeł (tab. 5.8), a działalność na rzecz ochrony środowiska w Polsce w opracowaniach statystycznych nie jest według jednakowych kryteriów wyodrębniana. Jednym z problemów jest niejednoznaczne określanie nakładów na ochronę środowiska w różnych przekrojach czasowych.

W danych statystycznych znaleźć można próby szacowania kosztów wdrażania dyrektyw w dziedzinie ochrony środowiska dla Polski. Najbardziej identyfikowalne nakłady i efekty odnoszą się do wybranych działań, np. gospodarki odpadowej czy wodno-ściekowej. Zobowiązania akcesyjne w dziedzinie środowiska są przedmiotem zarówno wielu ekspertyz badawczych, jak i szacunków do określania nakładów w programach czy projektach. Zaprezentowane przykłady takich prognoz bywają nieporównywalne ze względu na różnorodność celów realizowanych i łączenie różnych źródeł finansowania.

Nadal nie ma kompleksowego bilansu zapotrzebowania i możliwości sfinansowania przedsięwzięć ochronnych niezbędnych do wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej, a także realizacji celów polityki ekologicznej. Szacunki niezbędnych środków do wdrażania dyrektyw nie można uznać za odpowiednio dokładne. Można przyjąć, że sięgną ok. 180–200 mld zł do ok. 2023 r. Źródłem tych przedsięwzięć będą fundusze ekologiczne celowe, kredyty, pożyczki, środki zagraniczne. Jednak według przewidywań specjalistów główny ciężar finansowania poniosą przedsiębiorstwa–sprawcy zanieczyszczeń, pozostałe źródła będą tylko uzupełnieniem.

Godnym podkreślenia jest fakt, że według Narodowego Planu Rozwoju (NPR) w latach 2007–2013 planowano wydatkować 142 mld euro, tj. ponad 560 mld zł. Realizacja NPR jest finansowana z publicznych funduszy krajowych, środków wspólnotowych i środków prywatnych. Wkład publiczny stanowi ok. 114 mld euro, prywatny – ok. 28 mld euro.

Dokumentem, który określa sposób wykorzystania środków unijnych są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013...* (NSRO), w Polsce nazywane „Narodową Strategią Spójności”. Przygotowując ten dokument, wytyczono określone cele, które zgodne są zarówno z założeniami odnowionej *Strategii lizbońskiej*, jak i założeniami nowej polityki spójności Unii Europejskiej. W perspektywie finansowej 2007–2013 jest to polityka w większym niż do tej pory stopniu nastawiona na budowanie gospodarki konkurencyjnej, opartej na wiedzy, innowacyjności, zapewniającej wzrost zatrudnienia. Czynniki spójności realizowany będzie głównie poprzez wyrównywanie szans, a nie wyrównywanie poziomów życia. Wyzwaniem jest takie prowadzenie polityki regionalnej, aby konkurencyjność oraz spójność były ze sobą komplementarne.

Tabela 5.8

Przykładowe opracowania zbiorcze środków na zadania ochrony środowiska w Polsce

Tytuł opracowania	Okres finansowania	Przewidywane nakłady (w mln zł)	Przewidywane nakłady (w mln euro)
Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji z Unią Europejską	1999–2015	121 864	30 466
Polska – wdrażanie prawodawstwa ochrony środowiska	1999–2015	do 175 480	do 42 800
Wyniki negocjacji akcesyjnych o członkostwo Polski w Unii Europejskiej w obszarze „środowisko”	2002–2017	do 175 124	do 43 781
<i>Program wykonawczy do II polityki ekologicznej państwa...</i>	2002–2010	152 594	41 418
Krajowa strategia ochrony przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi	2002–2010	1 041	235
Krajowa strategia ograniczania emisji metali ciężkich	2002–2010	1 305	294
Polityka ekologiczna państwa	2003–2010	143 731	39 270
Krajowy program gospodarki odpadami	2003–2014	13 917	3 615
Krajowy program oczyszczania ścieków	2003–2015	35 378	7 986
Program usuwania azbestu	2003–2032	49 196	11 105
Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej	2003–2006	110	24
Polityka klimatyczna Polski	2004–2006	50	11
Narodowy Plan Rozwoju	2004–2006	11 301	2 678
Strategia zarządzania substancjami zubożającymi warstwę ozonową	2004–2023	35	8
Program rządowy dla terenów poprzemysłowych	2004–2010	78	14
Plan rozwoju obszarów wiejskich	2004–2006	5 873	1 325
Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	-	120 300	3 000
Korzyści i koszty członkostwa	-	120 300	30 000
Zmiany w systemie udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska	-	159 516	39 883

Źródło: na podst.: *Ocena zapotrzebowania na środki finansowe na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2004–2017*, J. Famielec, M. Kożuch (red.), „Ekonomia i Środowisko” 2005, nr 1 oraz danych Ministerstwa Środowiska.

Celem NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Zakłada się, że do 2013 r. Polska i jej regiony staną się miejscem atrakcyjnym do inwestowania, pracy i życia. Oznacza to poprawę jakości i dostępności infrastruktury drogowej, jak również infrastruktury środowiskowej. Dzięki zwiększeniu wydatków na działalność innowacyjną, w tym na badania i rozwój (B+R), gospodarka Polski będzie mogła stać się gospodarką innowacyjną. Spodziewane są także pozytywne zmiany na rynku pracy, takie jak: zwiększenie zatrudnienia w sektorze usług oraz podniesienie ich jakości, przy jednoczesnym spadku zatrudnienia w rolnictwie; spadek bezrobocia; podwyższenie wskaźnika aktywności zawodowej.

Środki Unii Europejskiej budzą duże zainteresowanie polskich samorządów i są także impulsem do wydawania pieniędzy na rozwój lokalnej infrastruktury w tym ochrony środowiska. Absorpcja środków unijnych wymaga ze strony samorządów nie tylko znacznego zaangażowania organizacyjnego, ale i finansowego. Rola funduszy unijnych w finansowaniu inwestycji gminnych systematycznie wzrasta. Jednak środki unijne są jednym z wielu źródeł, które coraz częściej są ze sobą łączone. Ograniczoność środków budżetowych i coraz większa konkurencja o środki pozabudżetowe sprawiają, iż gminy stają przed koniecznością stosowania odpowiedniej struktury finansowania w celu ograniczenia ryzyka związanego z poszczególnymi źródłami. Należy również zauważyć, iż następna prognoza finansowa środków unijnych nie jest samorządom znana. Nie daje to gwarancji napływu takich środków i już obecnie samorządy powinny poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania rozpoczętych długoterminowych i wysoko kapitałowych inwestycji ekologicznych.

5.5. Zwrotne źródła finansowania inwestycji ekologicznych w gminie

5.5.1. Przychody zwrotne na cele ekologiczne w budżecie jednostek samorządu terytorialnego

W większości polskich gmin zapotrzebowanie na inwestycje przekracza ich możliwości finansowe. Jest to spowodowane z jednej strony ciągłą koniecznością zaspokajania stale rosnących potrzeb społeczności lokalnej, a z drugiej – ograniczonością środków finansowych gmin. Ograniczony charakter dochodów budżetowych powoduje konieczność korzystania ze źródeł pozabudżetowych. Jednostka samorządu terytorialnego, wybierając zwrotne źródła finansowania inwestycji i zadań, powinna rozpatrzyć takie kwestie, jak:

- dostępność do danego źródła finansowania, chodzi tu przede wszystkim o bariery prawne, finansowe i administracyjne,
- wielkość kapitału, którą można uzyskać przy zastosowaniu danego instrumentu,
- czas niezbędny do pozyskania środków finansowych,
- wymogi formalne związane z danym źródłem,
- konieczność ustanowienia zabezpieczeń prawnych na rzecz dawców zewnętrznych źródeł finansowania,
- skutki zastosowania instrumentu dla swobody prowadzenia działalności (ograniczenia związane z wykorzystywaniem różnych instrumentów, przeznaczeniem środków, kosztami obsługi instrumentów)¹⁹⁶.

W finansowaniu inwestycji ważne miejsce mogą odgrywać zewnętrzne zwrotne źródła finansowania w postaci przychodów zwrotnych. Zaliczamy do nich kredyty, pożyczki i obligacje komunalne. Otrzymywane są na określony czas i na określonych warunkach. Zgodnie z obowiązującym prawem, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwości korzystania z nich. Legalizacja takich uprawnień zawarta jest przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych¹⁹⁷. Jednostki samorządu terytorialnego przy wykorzystywaniu tych przychodów muszą obligatoryjnie uwzględniać uwarunkowania prawne, które wskazują zasady ich wykorzystywania i konstruowania. Z reguły jednak finansowanie inwestycji na podstawie zwrotnych źródeł finansowania wywołuje określone konsekwencje, których skutki mogą być odczuwane przez wiele lat. Zwrotne źródła wykorzystuje się m. in. w celu:

- pokrycia występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jednostek samorządu terytorialnego (w praktyce zapis ten dotyczy finansowania wydatków bieżących niemających pokrycia w dochodach budżetu gminy; spłata zobowiązania musi nastąpić w tym samym roku, w którym dług został zaciągnięty),
- finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach JST (ma to miejsce w przypadku zaplanowania w budżecie gminy wyższego poziomu wydatków niż dochodów; w takiej sytuacji źródłem pokrycia niedoboru mogą być środki pochodzące z zaciągnięcia długu, pozyskane w ten sposób kwoty powinny służyć finansowaniu inwestycji),
- spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Uzasadnieniem dla korzystania gminy ze zwrotnych źródeł finansowania może być także wykorzystanie długu jako instrumentu wpływającego na przebieg procesów gospodarczych (np.: aktywizacja rozwoju gospodarczego,

¹⁹⁶ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Dylematy wyboru systemu finansowania gminnych inwestycji*, [w:] L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Gdańsk–Jurata 2003, s. 116.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 89–94.

dopuszczenie do powstania recesji lub jej przeciwdziałanie). Dzięki przychodom zwrotnym gminy mogą zwiększyć wydatki inwestycyjne, jednak wiąże się to z zaciągnięciem zobowiązań finansowych o określonych kosztach i terminach spłat. Taka forma finansowania inwestycji ma swoje plusy i minusy uwidaczniające się w całej gospodarce finansowej gmin. Do korzyści można zaliczyć:

- pozyskanie znacznych zasobów kapitału, dającego możliwość podejmowania dużych zadań inwestycyjnych, przekraczających własny potencjał finansowy gmin,
- stabilizację programu inwestycyjnego w dłuższym okresie,
- możliwość obniżenia kosztów jednostkowych w sytuacji zwiększenia zakresu realizowanej inwestycji,
- tworzenie dodatkowych dochodów budżetowych,
- obciążanie kosztami realizacji zadania inwestycyjnego większej liczby odbiorców (z wybudowanych obiektów, urządzeń i sieci korzysta nie tylko obecne pokolenie, w ten sposób następuje redystrybucja obciążeń finansowych w czasie).

Negatywne następstwa zaciągania długu to m. in.:

- ponoszenie ciężaru obsługi zadłużenia (koszty odsetek, prowizji),
- obciążenia przyszłych dochodów (spłata i obsługa zadłużenia zmniejsza ilość środków pozostających w swobodnej dyspozycji w kolejnych budżetach),
- możliwości pogorszenia kondycji finansowej gmin (w skrajnej sytuacji powodują utratę płynności finansowej) w sytuacji złego zarządzania długiem i programem inwestycyjnym¹⁹⁸.

Dostępność zwrotnych źródeł dla gmin uzależnione jest od zdolności kredytowej gminy, czyli od zdolności do terminowej spłaty zaciągniętego długu. Dług gminy to przede wszystkim zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów bankowych i wyemitowanych obligacji komunalnych.

Kredyty i pożyczki oraz emisja papierów wartościowych zorientowane na osiągnięcie celów inwestycyjnych mają charakter wieloletni. Decyzje podejmowane w takich sprawach mogą mieć swoje długookresowe skutki wykraczające poza bieżącą kadencję władz samorządowych biorących udział w procesie decyzyjnym. Powstaje więc problem bezpośredniej odpowiedzialności za wyniki skutki podejmowanych decyzji, które mogą się ujawnić dopiero po zakończeniu kadencji władz. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych¹⁹⁹ dopuszcza pozyskiwanie zwrotnych środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

¹⁹⁸ H. Sochacka-Krysiak (red.), *op. cit.*, s. 220.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005...

wych²⁰⁰. Dzięki temu zapisowi gminy mogą elastyczniej planować inwestycje poprzez tzw. rolowanie długu.

Jednostki samorządu terytorialnego mają zatem do dyspozycji dość rozbudowaną ofertę instrumentów finansowania zwrotnego i to powinno skłaniać je do poszukiwania środków najtańszych lub zapewniających uzyskiwanie najwyższych efektów inwestycji, czyli do racjonalnej gospodarki finansowej, z wykorzystaniem różnych instrumentów rynku kapitałowego²⁰¹. Najczęściej wykorzystywanym zwrotnym źródłem finansowania inwestycji w Polsce nadal pozostają kredyty bankowe. Warunki, tryb oraz procedury pozyskania kredytu przez jednostki samorządu terytorialnego zapisane są w prawie bankowym. Gminy uzyskując pomoc kredytową muszą przejść skomplikowaną procedurę wynikającą z prawodawstwa dotyczącego jednostek samorządowych, prawa zamówień publicznych²⁰² i wewnętrznych regulacji bankowych. Z punktu widzenia warunków, na jakich udostępniane są środki, można wyróżnić kredyty udzielane na zasadach preferencyjnych i komercyjnych.

Kredyty udzielane na zasadach preferencyjnych przeważnie mają niższe oprocentowanie i korzystniejsze warunki spłaty. Kredyty te dostępne są dla tych jednostek, które ze względu na ograniczone dochody nie są w stanie obsługiwać kredytu komercyjnego. Możliwość obniżenia kosztów czy też szansa na redukcję części zadłużenia po spełnieniu określonych warunków jest istotną zachętą do realizacji działań inwestycyjnych w danym zakresie. Szczególne znaczenie mają proekologiczne kredyty udzielane na warunkach preferencyjnych. Wyraża się to niższym od komercyjnego oprocentowaniem w zależności od celu przeznaczenia, a także wydłużonym okresem karencji i dogodnymi warunkami spłaty. Warunki te są często znaczącą zachętą do realizacji określonych działań inwestycyjnych. Tym samym kredyty i pożyczki preferencyjne obok współfinansowania także stymulują wybrane obszary inwestycji.

Największe znaczenie, z punktu widzenia wolumenu i zasięgu, mają środki funduszy celowych głównie na zadania związane z ochroną wód i atmosfery. Pochodzą z opłat i kar pobieranych od „użytkowników” środowiska naturalne-

²⁰⁰ *Ibidem*, art. 82, ust. 1, 2.

²⁰¹ Zjawisko to jest dobrze udokumentowane w wydawanych od 1997 r. przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁰² *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, DzU 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm., tj.: DzU 2006, nr 79, poz. 551; DzU 2007, nr 82, poz. 560; DzU 2008, nr 171, poz. 1058, nr 220, poz. 1420; DzU 2009, nr 206, poz. 1591, nr 223, poz. 1778; DzU 2010, nr 161, poz. 1078; DzU 2011, nr 87, poz. 484; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 listopada 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy prawo zamówień publicznych*, DzU 2007, nr 223, poz. 1655; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo zamówień publicznych*, DzU 2010, nr 113, poz. 759.

go²⁰³. Koszty pożyczek oferowanych przez fundusze ochrony środowiska są niskie, a oprocentowanie oscyluje w zależności od charakteru podmiotu ubiegającego się o wsparcie oraz przeznaczenia środków od 0,1 do 0,7 stopy redyskontowej NBP. Istnieje także możliwość karencji spłat rat na okres 6–18 miesięcy, a nawet jej umorzenia w wysokości 10 do 30% wartości pożyczki. Taka możliwość obniżenia kosztów finansowych bądź szansa na redukcję części zadłużenia przy spełnieniu odpowiednich warunków jest bardzo dużą zachętą dla realizacji inwestycji. Tym samym pożyczki preferencyjne, poza elementem współfinansowania inwestycji, oddziałują na rozwój obszarów gminy. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz współpracujące z nim wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są najistotniejszymi instytucjami realizującymi pożyczki na cele ekologiczne. Istnienie takich programów wsparcia można oceniać pozytywnie, gdyż ukierunkowują one inwestycje i zwiększają ich zakres w wybranych dziedzinach²⁰⁴.

W Polsce istotną rolę w udzielaniu kredytów i pożyczek na zasadach preferencyjnych odgrywają takie instytucje, jak np.:

- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- Bank Gospodarstwa Krajowego,
- Fundusz Wspierania Termomodernizacji,
- Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych,
- Fundacja Wspomagania Wsi,
- Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.

Kredyty preferencyjne udzielane są również przez zagraniczne instytucje pomocowe, do których zalicza się:

- Bank Światowy,
- Bank Rozwoju Rady Europy,
- Europejski Bank Inwestycyjny,
- Nordic Inwestmen Bank itp.

Bardzo często instytucje udzielające kredytu na zasadach preferencyjnych współpracują z polskimi bankami komercyjnymi i tak np. BGŻ SA udziela kredytów ze środków fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, które przeznaczone są na inwestycje z dziedziny oświaty, telekomunikacji i gazyfikacji. Obsługują również niskoprocentowe kredyty na wodociągi i kanalizację, pochodzące z pieniędzy Fundacji Wspomagania Wsi. Kredyt uzyskiwany przez jednostkę samorządu terytorialnego ma formę prywatnoprawną, ale jednocześnie publiczny charakter, gdyż służy interesowi wspólnoty

²⁰³ A. Kopańska, T. Levitas, *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993–2002*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5, s. 29.

²⁰⁴ S. Kańduła, I. Kijek, *Udział funduszy celowych w finansowaniu zadań własnych gminy*, [w:] S. Dołata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 293–294.

lokalnej. Bank, który udziela kredytu²⁰⁵, może ustanowić zabezpieczenie jego spłaty (w formie hipoteki, zastawu, poręczenia wekslowego itp.). Kwota kredytu określona w umowie kredytowej jest maksymalną, którą bank zgadza się udostępnić kredytobiorcy. Nie oznacza to konieczności wykorzystania całości kredytu. Jednostka samorządowa zanim zdecyduje się na zaciągnięcie kredytu musi dokonać analizy kosztów z nim związanych. Głównymi czynnikami wpływającymi na koszt kredytu są:

- opłaty początkowe (provizje) płacone wraz z uruchamianiem środków; w umowach zawieranych przez jednostki samorządu najczęściej występuje prowizja udzielonego kredytu w wysokości od 0 do 1%;

- odsetki będące wynagrodzeniem za udostępniony kapitał; stopa procentowa w przypadku kredytów jest zwykle zmienna, tzn. jest ona uzależniona od stawki bazowej (referencyjnej), powiększonej o marżę (stawką referencyjną jest roczna stopa procentowa, po jakiej banki udzielają pożyczek innym bankom, marża natomiast, która jest dodawana do stawki referencyjnej, w większości kredytów udzielanych samorządom, waha się w przedziale od 0 do 1%);

- częstotliwość płacenia odsetek i okres spłaty kapitału²⁰⁶.

Pożyczki udzielane z kolei przez instytucje finansowe lub inne podmioty gospodarcze reguluje kodeks cywilny. Pożyczka może mieć charakter czynności odpłatnej i nieodpłatnej. Jest umową konsensualną i nie ma charakteru celowego. Wykorzystywane są najczęściej ze względu na preferencyjny charakter przez fundusze celowe.

Zaciąganie zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego zostało prawnie uregulowane. Zgodnie z art. 217, ust. 1 ustawy o finansach publicznych różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Deficyt może być finansowany przychodami pochodzącymi ze/z:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,

- kredytów,

- pożyczek,

- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,

- nadwyżki z lat ubiegłych,

²⁰⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU 1997, nr 140, poz. 939, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo bankowe*, DzU 2002, nr 72, poz. 665, art. 69.

²⁰⁶ P. Śliwiński, *Kryteria wyboru zewnętrznych źródeł finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 5, s. 26.

– wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Na uwagę zasługuje fakt, że zgodnie z przepisami ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych²⁰⁷ (art. 122, ust. 2, 7–8) do roku 2013 obowiązują ustawowe pułapy zadłużenia określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Natomiast w latach 2011–2013 do wieloletniej prognozy finansowej należy dołączyć informację o kształtowaniu się relacji określonej w art. 243–244. Zgodnie z art. 85, pkt 3 ustawy z 2009 r., przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych do końca 2013 r. pozostają w mocy dotychczasowe limity dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego określone w art. 169–170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Tak więc łączna kwota spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek długoterminowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów długoterminowych papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów ogółem jednostki samorządu terytorialnego. Relacja ta zostanie obniżona do 12% w przypadku, gdy wartość państwowego długu publicznego przekroczy poziom 55% PKB.

Łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonywanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami europejskimi do czasu zakończenia programu (projektu lub zadania) realizowanego ze środków europejskich oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków.

Począwszy od 2014 r. każda jednostka samorządu terytorialnego będzie musiała przestrzegać indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia. Organ ustanawiający JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja płatności związanych z obsługą zadłużenia do dochodów będzie wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.

Ograniczeń tych nie stosuje się do:

- wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków europejskich z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań.

- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Dla skuteczności limitów ograniczających rozmiary dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma ustalenie zakresu zobowiązań zaliczanych do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań,
- wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W grudniu 2010 r., w rozporządzeniu ministra finansów²⁰⁸ w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa i samorządowego, zdefiniowano kategorie instrumentów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego²⁰⁹.

²⁰⁸ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, DzU 2010, nr 252, poz. 1692.

²⁰⁹ Do kategorii papierów wartościowych zalicza się papiery wartościowe inne niż akcje z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego. Oprócz kredytów w rozumieniu ustawy prawa bankowego oraz pożyczek w rozumieniu kodeksu cywilnego zalicza się też:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nie nazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Niewątpliwie dochody zwrotne zwiększają zakres i elastyczność źródeł finansowania wspólnot lokalnych i pełnią szczególną rolę w równoważeniu ich budżetów²¹⁰. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powinna przejawiać się w możliwości pozyskiwania dochodów zwrotnych i dostępie do rynku finansowego. Szczególnie widoczne jest to w przypadkach planowanych znacznych wydatków związanych z przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Posiłkowanie się zewnętrznymi źródłami finansowania, które mogą mieć charakter zwrotny lub bezzwrotny, umożliwia w praktyce przyspieszenie konsumpcji dóbr i usług publicznych²¹¹. Motywem powodującym wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego do 2013 r. jest m. in. zmiana w przepisach prawa dotyczących zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki. Decyzje takie są podejmowane z tego powodu, że nie każda jednostka samorządowa, która spełnia obowiązujące reguły limitujące poziom zadłużenia w chwili obecnej, będzie mogła się zadłużać w świetle wchodzących od 1 stycznia 2014 r. przepisów o indywidualnym limicie zadłużenia²¹². Trwały rozwój wymaga stabilnych źródeł finansowania, jednak nie zawsze istnieje możliwość zapewnienia pokrycia planowanych wydatków dochodami własnymi. Organy samorządu terytorialnego zmuszone są do podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań dłużnych.

5.5.2. Rola wyspecjalizowanych banków w finansowaniu ochrony środowiska

Obok funduszy ekologicznych, które pełnią w Polsce największą rolę w finansowaniu inwestycji służących ochronie środowiska, coraz większego znaczenia nabierają rozwiązania stosowane w gospodarce rynkowej. Środki finansowe oferowane przez banki stanowią ważne uzupełnienie źródeł finansowania przedsięwzięć na ochronę środowiska. Banki nie są dostatecznie wykorzystywane przez inwestorów w ochronie środowiska w stosunku do potencjału systemu bankowego w Polsce. Banki mające w swoim statucie zapisany obowiązek finansowego wspierania inwestycji służących ochronie środowiska traktują zadania z zakresu ekologii jako dobrze rokujący rynek dla ich ekspansji kredytowej.

²¹⁰ W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 108.

²¹¹ M. Dylewski, *Dług i jego koszty w praktyce finansowania projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 6.

²¹² Szerzej: M. Wiśniewski, *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] T. Jujka (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2010, nr 141, (Poznań).

Banki mają coraz szerszą ofertę kredytową, skierowaną do jednostek samorządu terytorialnego na rzecz inwestycji ekologicznych. Zawierają one m. in. umowy na kredyty:

- inwestycyjne średnio- i długoterminowe, służące finansowaniu nakładów związanych z modernizacją lub powiększeniem majątku trwałego,
- otwarte w rachunku bieżącym, umożliwiające regulowanie bieżących płatności, pozyskanie takich kredytów umożliwia wielokrotne korzystanie z limitu, przyspiesza obrót środkami, zmniejsza koszt kredytu, a spłata następuje automatycznie z wpływów na rachunek,
- na rachunku kredytowym (rewolwingowy), za pomocą których można wielokrotnie wykorzystać przyznaną wysokość kredytu.

Banki komercyjne sukcesywnie rozszerzają swoje oferty produktów o nowe instrumenty skierowane na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska. Coraz więcej bankowych instytucji finansowych aktywnie uczestniczy w finansowaniu inwestycji i projektów ekologicznych, traktując zadania z zakresu ochrony środowiska jako chłonny i podatny na ich ekspansję kredytowy rynek. Oferują kredyty na przedsięwzięcia ochronne z funduszy własnych, ze środków powierzonych bądź z funduszy własnych z dopłatą do oprocentowania ze środków zewnętrznych. Kredyt z funduszy własnych banku na działalność ochronną jest zazwyczaj kredytem komercyjnym.

Projekty proekologiczne są równoprawne z innymi propozycjami inwestycyjnymi i konkurują z nimi o dostęp do środków finansowych według takich samych kryteriów. Udzielanie przez banki preferencyjnych kredytów na ochronę środowiska jest możliwe dzięki nawiązaniu współpracy z podmiotami angażującymi swoje środki finansowe w tę sferę gospodarki. Przykładem współpracy są kredyty preferencyjne udzielane przez niektóre banki komercyjne w ramach umowy z funduszami ekologicznymi: NFOŚiGW oraz odpowiednimi wojewódzkimi funduszami. Kredyty pochodzą ze środków finansowych gromadzonych przez bank, natomiast fundusze udzielają dopłat do oprocentowania. Preferencyjne kredyty inwestycyjne w ramach wskazanych działań proekologicznych udzielane są przez takie banki, jak: Bank Gospodarki Żywnościowej SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Millenium Bank SA, Bank Zachodni WBK SA, Górnśląski Bank Gospodarczy SA.

Przykładem współpracy między bankami a funduszami ekologicznymi są także umowy o współfinansowanie dużych inwestycji, umowy o udzielaniu i obsłudze przez banki pożyczek ze środków funduszy ekologicznych oraz umowy o świadczeniu przez banki usług w zakresie analizy wiarygodności kredytowej i zabezpieczeń pożyczek.

Ważnym rodzajem wśród kredytów i pożyczek preferencyjnych służących finansowaniu inwestycji proekologicznych jest kredyt przeznaczony na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. W ramach tego kredytu przyznawana jest tzw. premia termomodernizacyjna, będąca formą pomocy państwa dla

inwestora realizującego tego typu przedsięwzięcie. Jest ona udzielana przez Bank Gospodarstwa Krajowego w wysokości 25% kwoty kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia. Premia stanowi spłatę części kredytu zaciągniętego przez inwestora. Oznacza to, że inwestor spłaca 75% kwoty wykorzystywanego kredytu. Wyplacona premia termomodernizacyjna pochodzi ze środków funduszu termomodernizacji utworzonego w BGK na mocy ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych²¹³. Na fundusz składają się: środki przekazywane z budżetu państwa, odsetki od lokat środków funduszu w bankach, wpływy z inwestycji środków funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski i inne wpływy. Kredyty z premią termomodernizacyjną są oferowane przez banki, które podpisały umowę o współpracy z BGK.

Przełomowym momentem dla systemu bankowego w Polsce, w dziedzinie ochrony środowiska, był 15 października 1994 r., w którym 13 banków podpisało deklarację ONZ „Bankowość a środowisko”, co było potwierdzeniem woli tych banków, aby ich polityka i czynności gospodarcze przyczyniały się do promocji trwałego rozwoju. Deklarację tę podpisały następujące banki: Bank Depozytowo-Kredytowy, Bank Gdański, Pekao SA, Bank Ochrony Środowiska, Bank Rozwoju Eksportu, Państwowy Bank Handlowy, Bank Śląski, Bank Zachodni, Polski Bank Inwestycyjny, Pomorski Bank Kredytowy, PKO BP, Powszechny Bank Gospodarczy i Powszechny Bank Kredytowy.

W praktyce realizacja postanowień deklaracji polegała na:

- stosowaniu kryteriów ekologicznych do analizy i oceny założeń techniczno-ekonomicznych projektów inwestycyjnych w ramach procedur udzielania kredytów,
- analizie wniosków kredytowych pod kątem spełnienia przez nie formalnoprawnych wymogów ochrony środowiska,
- stosowaniu preferencji i ułatwień kredytowych dla inwestycji i inwestorów respektujących wymogi ochrony środowiska,
- nieudzielaniu kredytów inwestorom o złej reputacji ekologicznej i na inwestycje niespełniające wymogów ochrony środowiska.

Aktywne wypełnianie misji wspierania ekologii przez komercyjny bank jest możliwe m. in. dzięki gromadzeniu środków ze źródeł ekologicznych (np. fundusze ekologiczne) i przekazywaniu ich – zgodnie z przyjętymi kierunkami polityki państwa – na kredytowanie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska. NFOSiGW występuje w roli głównego donatora różnicy w oprocentowaniu.

W finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w ochronie środowiska zaangażowane są również takie podmioty, jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Bank

²¹³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, DzU 1998, nr 162, poz. 1121, z późn. zm.

Światowy, Bank Rozwoju Rady Europy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Nie oznacza to, że polskie podmioty mogą bezpośrednio w tych bankach ubiegać się o dofinansowanie. W Polsce wyodrębnione zostały jednostki, które zarządzają środkami finansowymi (w tym kredytami) z tych banków (np. Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Ochrony Środowiska SA).

Od momentu akcesji Polska jest członkiem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Na podstawie zawartych umów ramowych do połowy 2003 r. opisano z EBI na rzecz Polski umowy kredytowe na ogólną kwotę ok. 7,23 mld euro. Instrumentami EBI są:

- kredyty bezpośrednie,
- kredyty z gwarancjami rządowymi,
- linie kredytowe za pośrednictwem banków (kredyty bezpośrednie i z gwarancją Skarbu Państwa),
- *global loans* (kredyty dla banków na pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla samorządów).

Preferowane wsparcie obejmuje infrastrukturę drogową, likwidację skutków klęsk żywiołowych, wstępne finansowanie projektów unijnych realizowanych przez samorządy. Współpraca z Bankiem Światowym opiera się na opracowanej przez rząd Polski i Bank Centralny trzyletniej strategii (CAS – Country Assistance Strategy). Z dokumentu tego wynika, że celem Banku Światowego jest prowadzenie na szeroką skalę pomocy finansowej i technicznej dla Polski w celu wsparcia transformacji gospodarczej i rozwoju ekonomicznego w następujących dziedzinach:

- wsparcie rozwoju sektora prywatnego,
- reforma sektora bankowego i finansowego,
- odbudowa i poprawa infrastruktury,
- restrukturyzacja sektorów szczególnie wrażliwych,
- współpraca i wsparcie rozwoju sektora samorządowego,
- ochrona środowiska.

Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE) jest mniej znanym w Polsce źródłem pożyczek na finansowanie projektów o znaczeniu społecznym. Dysponuje on specjalnym funduszem, z którego dotowane jest oprocentowanie kredytów udzielanych m. in. na wydatki związane z katastrofami i klęskami naturalnymi. Uczestnikami banku jest obecnie 35 krajów, w tym 14 z Europy Środkowej i Wschodniej. Na realizację zadań bank przeznacza rocznie ok. 2 mld euro. Zakres działalności pożyczkowej BRRE jest znacznie szerszy i obejmuje również projekty, których celem jest tworzenie nowych miejsc pracy w regionach zapóźnionych, budowa mieszkań dla rodzin o niskich dochodach, a także rozwój infrastruktury związanej z ochroną zdrowia i środowiska oraz oświatą. W ramach kredytów udzielanych przez bank finansowane były inwestycje związane z usuwaniem skutków powodzi.

Dostępne są również środki finansowe pochodzące z innych banków, np. poprzez „Program finansowania inwestycji komunalnych ze środków Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju” (EU\EBRD Municipal Finance Facility). Jednym z dysponentów środków udostępnionych przez te banki jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Uczestniczy on w realizacji gospodarczych zadań państwa poprzez zarządzanie środkami niektórych funduszy celowych oraz programami rządowymi. Bank Gospodarstwa Krajowego realizuje obecnie kilka linii kredytowych i doręczeniowych wspierających pozyskiwanie środków pomocy bezzwrotnej z Unii Europejskiej. Zaliczyć do nich można m. in.:

- Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych,
- kredyt dla jednostek samorządu terytorialnego ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego na finansowanie rozwoju regionalnego.

1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z 12 grudnia 2003 r.²¹⁴ o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, która określa zasady wspierania rozwoju regionalnego poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów na przygotowanie przez gminy oraz ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszu Unii Europejskiej. Wniosek o kredyt inwestor składa do Banku Gospodarstwa Krajowego, który udziela kredytów preferencyjnych w wysokości nieprzekraczającej 80% zaplanowanych kosztów netto, bez uwzględnienia podatku VAT, jednak nie więcej niż 500 000 zł w odniesieniu do projektu. Preferencyjne kredyty mogą być udzielane ze środków Funduszu do wysokości kwot przewidzianych na te cele w rocznym planie finansowym funduszu.

Bank Gospodarstwa Krajowego dysponuje linią kredytową środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego przeznaczoną na finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce. Kredyty udzielane są na inwestycje z zakresu infrastruktury komunalnej i transportowej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość korzystania ze specjalnego trybu zamówienia publicznego, z tzw. wolnej ręki, czyli uzyskania zgody urzędów zamówień publicznych na wybór oferty kredytowej BGK wyłącznie w zakresie tego instrumentu, bez konieczności ogłaszania przetargu na oferty innych banków.

Bank ten dysponuje również instrumentami, które nie są adresowane bezpośrednio do podmiotów pozyskujących środki finansowe, a więc również pośredników. Jednym z nich jest Fundusz Poręczeń Unijnych. Został on utworzony w 2004 r., a celem działalności jest zwiększenie dostępności kredytu oraz możliwości pozyskiwania środków z emisji obligacji na realizację przedsięwzięć. Jego zadaniem jest więc udzielanie gwarancji lub poręczeń na kredyty udzielane przez banki na realizowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze

²¹⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, DzU 2003, nr 223, poz. 2218, z późn. zm.

środków Unii Europejskiej. Gwarancje lub poręczenia ze środków Funduszu mogą być udzielone, jeśli kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia nie przekracza 5 mln euro. Bank Gospodarstwa Krajowego może również w imieniu Funduszu gwarantować lub poręczać bankom ich portfel kredytowy. Kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia w ramach portfela kredytowego nie może przekroczyć 100 tys. euro. Warunkiem udzielenia gwarancji lub poręczenia jest ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia wymaganego przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wniesienie opłaty prowizyjnej.

Gwarancją lub poręczeniem funduszu może być objęta kwota kredytu oraz kwota zobowiązań wynikających z emisji obligacji przeznaczona na finansowanie nakładów refinansowanych ze środków Unii Europejskiej (do wysokości 80% kwoty kredytu), a także wkładu własnego kredytobiorcy realizującego przedsięwzięcie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (do wysokości 60% kwoty kredytu). Gwarancją lub poręczeniem objęta będzie kwota główna kredytu bez odsetek. Gwarancja zostanie cofnięta w razie niewłaściwego zużytkowania środków z poręczonego kredytu lub emitowanych obligacji.

Bankiem, który obecnie specjalizuje się w kredytowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska, jest Bank Ochrony Środowiska SA. Jest to bank komercyjny, który za priorytet w swojej działalności przyjął finansowanie przedsięwzięć w tej sferze ochrony środowiska. Uzyskał osobowość prawną i rozpoczął działalność w 1991 r. Głównym akcjonariuszem i założycielem Banku, pełniącym jednocześnie rolę inwestora strategicznego był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Grono akcjonariuszy–założycieli stanowiły ponadto przedsiębiorstwa i instytucje związane pośrednio lub bezpośrednio z ekologią, m. in.: Elektrum SA, Polimer CEKOP, Pekaes, Główny Instytut Górnictwa oraz Liga Ochrony Przyrody.

Bank Ochrony Środowiska SA jest największym dysponentem środków przeznaczonych na inwestycje związane z ochroną środowiska. Od 2004 r. udziela na korzystnych warunkach kredytów ze środków Banku Rozwojowego Rady. Kredyty mogą być przeznaczane na inwestycje, m. in.: oczyszczalnie ścieków, rekultywację powierzchni ziemi oraz ochronę wód podziemnych, zagospodarowanie odpadów, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz inwestycje związane z poprawą jakości życia na obszarach zaniedbanych urbanistycznie. Beneficjentami pomocy mogą być jednostki samorządu terytorialnego lub spółki gminne. BOŚ SA udziela preferencyjnych kredytów:

- we współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- we współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- we współpracy z Funduszem Poręczeń Unijnych (BGK),
- ze środków własnych,
- ze środków zagranicznych linii kredytowych BRRE i EBI,

- we współpracy z Europejskim Funduszem Rozwoju Wsi Polskiej „Counter-part Fund”,
- we współpracy z Fundacją „Polska Wieś” im. M. Rataja,
- we współpracy z BGK.

Bank Ochrony Środowiska SA udziela także atrakcyjnych kredytów komercyjnych, ale jako sygnatariusz specjalnej konwencji ONZ dotyczącej ochrony środowiska czyni to tylko wówczas, gdy nowe inwestycje przynajmniej nie szkodzą środowisku przyrodniczemu. W 1996 r. BOŚ wystąpił w roli akcjonariusza–założyciela Polsko-Amerykańskiej Korporacji Technologii Ochrony Środowiska, PAKTO SA (udział 26%), zajmującej się doradztwem inwestycyjnym oraz transferem i promocją nowoczesnych technologii z zakresu ekologii. Ponadto Bank posiada duże udziały w takich podmiotach, jak: Towarzystwo Inwestycyjno-Leasingowe Ekoleasing SA (38,5%) i EKO-EFEKT Sp. z o.o. (30,0%). Obsługuje także emisję obligacji komunalnych.

Rola banków w finansowaniu ochrony środowiska nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy Polska stała się członkiem Unii Europejskiej i może korzystać ze wsparcia funduszy unijnych. Znaczenie banków we wspieraniu inwestycji ochronnych przejawia się w oferowaniu tzw. kredytów pomostowych dla beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Kredyty pomostowe zapewniają finansowanie inwestycji w czasie jej wykonania, a zwracane są po uzyskaniu refundacji, czyli zwrotu kosztów z określonego programu unijnego. Dzięki tym kredytom możliwe jest zapewnienie środków do momentu ich pełnej refundacji. Banki oferują kredyty pomostowe podmiotom gospodarczym, jednostkom administracji rządowej i samorządowej, a także organizacjom pozarządowym.

Do niedawna banki komercyjne nie były zainteresowane oferowaniem wielu usług podmiotom podejmującym inwestycje w ochronie środowiska. Inwestorzy musieli się ubiegać o kredyty w tych bankach na ogólnych zasadach. Specyfika inwestycji w ochronie środowiska powoduje, że projekty takie przegrywały z innymi. Stworzony w Polsce system zapewnia samorządom terytorialnym sprawne pozyskiwanie środków na inwestycje związane z ochroną środowiska z sektora bankowego.

5.5.3. Obligacje komunalne jako źródło długoterminowego kapitału obcego na cele ekologiczne

Odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie samorządów na kapitał pożyczkowy są obligacje komunalne. Podstawą wyróżnienia kategorii obligacji komu-

nalnych jest osoba ich emitenta²¹⁵. Zgodnie z regulacją ustawy o obligacjach²¹⁶ zdolność do emisji obligacji posiadają wyłącznie podmioty wymienione enumeratywnie w treści ustawy. Jedną z kategorii tych podmiotów są jednostki samorządu terytorialnego, takie jak: gminy, powiaty i województwa, a także związki tych jednostek i miasto stołeczne Warszawa.

Jednym z przejawów samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie jednym z najtańszych sposobów pozyskiwania kapitału potrzebnego na finansowanie działalności prowadzonej przez samorządy, jest przyznanie im prawa do emitowania obligacji. Obligacje komunalne mogą być podstawową metodą pozyskiwania środków na długoterminowe zadania inwestycyjne. Koszt obsługi pozyskanego kapitału obcego ma istotny wpływ na jakość realizowanych zadań publicznych²¹⁷. Wśród celów emisji obligacji, których określenia wymaga ustawa o obligacjach²¹⁸, znajduje się m. in. finansowanie inwestycji na rzecz budowy oczyszczalni ścieków. Praktyką powszechnie przyjętą przez emitentów samorządowych jest łączenie kilku celów w jednej emisji, co pozwala elastycznie dostosowywać strumień środków pozyskiwanych z emisji do bieżących potrzeb inwestycyjnych.

Rosnąca popularność tej metody pozyskiwania środków na długookresowe zadania inwestycyjne wynika z takich zalet obligacji komunalnych, jak:

- krótki czas pozyskiwania środków,
- elastyczność w dopasowywaniu finansowania do potrzeb i możliwości emitenta,
- możliwość finansowania długoletnich projektów inwestycyjnych w wyniku wyemitowania jednej lub kilku transz obligacji o różnych terminach zapadalności,
- możliwość finansowania wielu celów inwestycyjnych w ramach jednego programu emisji,
- jednorazowe zaciągnięcie pożyczki u wielu wierzycieli,
- nieodpłatna promocja emitenta.

Ponadto obligacje komunalne mogą stanowić wkład własny jednostki samorządu terytorialnego przy inwestycjach współfinansowanych przez fundusze

²¹⁵ G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 57–61.

²¹⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, DzU 1995, nr 83, poz. 420, z późn. zm., tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obligacjach*, DzU 2001, nr 120, poz. 1300.

²¹⁷ P. Wajda, *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminy w drodze oferty publicznej na rynek regulowany*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 5, s. 12–13.

²¹⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995..., tekst jednolity: *Obwieszczenie [...] z dnia 18 września 2001...*

unijne. Obligacje komunalne traktowane są jako narzędzie stymulowania rozwoju lokalnego, którego skuteczność zależy od czynników, takich jak:

- wiarygodność i zaufanie do emitenta,
- system gwarancji i zabezpieczeń dla kupujących obligacje komunalne,
- kondycja gospodarcza gminy i jej atrakcyjność,
- zamożność społeczności lokalnej,
- konkurencyjność oprocentowania w stosunku do bankowych lokat terminowych.

Obligacje komunalne w dużym stopniu aktywizują społeczność lokalną poprzez mobilizowanie jej do współfinansowania i współdziałania w realizacji społecznie użytecznych przedsięwzięć inwestycyjnych gminy. Obligacje komunalne ponadto przyczyniają się do łączenia środowisk branżowych wokół idei inwestycji, często też promują daną gminę w określonych działaniach.

Obligacje komunalne mogą stanowić wydajne źródło finansowania inwestycji. Wprowadzenie na rynek gminnych papierów wartościowych w postaci emisji obligacji nie jest łatwym zadaniem. W przeciwieństwie do kredytów czy pożyczek skuteczne pozyskanie środków pieniężnych wymaga spełnienia wielu warunków. Istotą emisji obligacji jest pozyskanie środków na finansowanie z reguły dużych projektów inwestycyjnych, które nie mogą być finansowane ze środków własnych gminy.

Środki pozyskane przez gminy poprzez emisję obligacji najczęściej wykorzystywane są na sfinansowanie budowy i remont dróg, wymianę bądź remont taboru jezdnego (często ekologicznie zasilanego) oraz na rozbudowę sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, czy modernizację ujęć wodnych lub budowę oczyszczalni ścieków, na sfinansowanie komunalnego systemu gospodarki odpadami czy innych przedsięwzięć ochrony środowiska. Gminy otrzymały możliwość pozyskiwania środków potrzebnych na inwestycje bezpośrednio na rynku kapitałowym przez emisję dłużnych papierów wartościowych²¹⁹. Obligacje powinny być emitowane wtedy, gdy:

- dają szansę pozyskania kapitału znacznie taniej niż poprzez bankowe kredyty inwestycyjne,
- nie są dostępne pożyczki preferencyjne,
- poziom zobowiązań samorządu nie pozwala na dalsze zaciąganie pożyczek lub kredytów.

Przeciwko emisji obligacji można także formułować takie argumenty, jak:

- zbyt duży stopień rozdrobnienia jednostek samorządu terytorialnego, co utrudnia możliwość korzystnego pozyskania środków dla mniejszych projektów inwestycyjnych,

²¹⁹ A. K o b i a ł k a, *Nowe rodzaje dochodów gmin jako źródła finansowania inwestycji*, [w:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, M. Adamowicz (red.), SGGW, Warszawa 2002, s. 359–360.

- przy niewielkich emisjach suma kosztów stałych jest zbyt wysoka i tym samym emisja może okazać się nieopłacalna²²⁰,
- emisja obligacji obarczona jest także niebezpieczeństwem pozyskania znacznie mniejszych funduszy niż planowano, co uniemożliwia realizację zaplanowanych inwestycji,
- skomplikowana i wymagająca więcej czasu i wiedzy procedura ich pozyskania²²¹.

Jednostki samorządu terytorialnego, mimo że jest to nowe źródło pozyskiwania środków, coraz częściej korzystają z emisji obligacji komunalnych. Obligacja komunalna jest, jak każda obligacja, papierem wartościowym dłużnym, inkorporującym prawa majątkowe i rodzącym zobowiązanie abstrakcyjne (niezależne). Jest to instrument, który zobowiązuje emitenta do zwrotu określonej nominalnie kwoty w dniu jego wymagalności²²².

Podstawę prawną do emisji obligacji komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią dwie uchwały:

- rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa w sprawie emisji obligacji,
- składu orzekającego RIO w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu obligacji²²³.

Istnieją dwa typy obligacji komunalnych:

- ogólne – w przypadku których należności wobec obligatoriuszy są płacone przez jednostki samorządu terytorialnego z całego jej majątku, a emisja jest zabezpieczona na całym majątku jednostki samorządowej oraz na wszystkich jej wpływach budżetowych,
- przychodowe – oparte na dochodach z określonego źródła, emitowane są w celu zdobycia środków niezbędnych do finansowania konkretnego przedsięwzięcia przynoszącego dochody. Kwoty należne obligatoriuszom pochodzą jedynie z danego przedsięwzięcia.

Podstawową funkcją obligacji jest funkcja pożyczkowa, a wartość obligacji dla gminy jako emitenta obligacji wynika z tego, czy dostępne są inne źródła pozyskiwania kapitału, których koszt jest podobny lub niższy od

²²⁰ R. Biskup, P. Zacharczuk, *Wykorzystanie instrumentów rynku pozagiełdowego w finansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych w ochronie środowiska*, [w:] R. Biskup, A. Haładyj, M. Rudnicki (red.), *Prywatyzacja zadań publicznych w ochronie środowiska*, Gorzów Wielkopolski 2004, s. 91 i nast.

²²¹ J. Ostrowski, M. Stępniewski, P. Śliwiński, *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000, s. 60–65.

²²² M. Jastrzębska, *Obligacje: Instrument finansowania zwrotnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 23.09.–06.10.2002, dodatek, s. 3.

²²³ S. Huczek, *Rada decyduje o emisji obligacji komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001, 27 sierpnia–09 września, s. 16.

całkowitego kosztu pozyskania kapitału poprzez emisję obligacji. Innym wyjściem dla gminy jest zaciągnięcie kredytu bankowego, przy czym w obecnych warunkach koszt całkowity obsługi emisji obligacji jest na ogół niższy od całkowitego kosztu obsługi komercyjnego kredytu bankowego. Uważa się, że emisja obligacji jest tańsza od zaciągania kredytu, jednak nadal jest ona dużo mniej popularna. Powodem takiego stanu rzeczy może być niechęć do podejmowania długoterminowych decyzji finansowych, spowodowana brakiem wykwalifikowanych specjalistów w jednostkach oraz stabilnością władzy w samorządach²²⁴.

Gmina, jako jeden z najbezpieczniejszych po Skarbie Państwa emitentów, może zaoferować nabywcom swoich papierów wartościowych stosunkowo niskie oprocentowanie, wykorzystując przy tym możliwość „dołączenia” do obsługi tzw. świadczeń dodatkowych (np. ulgi w opłatach lokalnych). Również możliwość wyboru potencjalnego kręgu nabywców może wpłynąć na pozyskanie nowych inwestycji prywatnych na terenie gminy. W przeciwieństwie do kredytu bankowego, w przypadku obligacji komunalnych nie występuje konieczność zabezpieczenia ich np. przez wniesienie zapisu do hipoteki. Jedynym zabezpieczeniem mogą być przyszłe planowane dochody jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto emitent obligacji komunalnych ma możliwość samodzielnego ustalania terminów i warunków wykupu obligacji oraz wysokości oprocentowania, które może być uzależnione np. od stopy inflacji lub rentowności innych środków finansowych²²⁵.

Jednak podjęcie decyzji o emisji obligacji zazwyczaj poprzedza długa i wnikliwa analiza kosztów kapitału z innych źródeł zasilania, ponieważ gmina chcąc jak najtaniej pozyskać dodatkowe środki finansowe na drodze emisji powinna rozpoznać i porównać koszty emisji z kosztami kapitału z innych dostępnych źródeł dofinansowania. Zaletą emisji obligacji komunalnych jest m. in. możliwość zaciągania długookresowych i wysokich pożyczek, pozyskanie tańszego kapitału, a także elastyczność kształtowania warunków finansowania inwestycji oraz zaoferowanie mieszkańcom wspólnoty terytorialnej atrakcyjnych instrumentów lokowania własnych środków w preferowane przez gminę przedsięwzięcie. Finansowanie inwestycji proekologicznych dochodami z obligacji może być korzystniejsze od kredytu bankowego z uwagi na dogodniejsze warunki spłaty i niższe koszty pozyskiwania środków. Największą grupą inwestorów są banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, a także inwestorzy indywidualni i przedsiębiorstwa. Nowe możliwości

²²⁴ M. Pokojńska, *Komu potrzebne obligacje komunalne*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 13, s. 12.

²²⁵ G. Cern, *Obligacje gminne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły w Płocku, Płock 2004, s. 95–96.

w zakresie finansowania się samorządów poprzez emisję obligacji stwarza utworzony przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie we współpracy z BondSpot rynek pozaskarbowych papierów dłużnych Catalyst, który rozpoczął działalność 30 września 2009 r. Do zalet tego rynku można zaliczyć lepszy dostęp do kapitału poprzez powiększenie grona inwestorów, a w tym przede wszystkim inwestorów indywidualnych.

Obligacje komunalne dzięki swojej konstrukcji umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko realizację głównego zadania, jakim jest tanie pozyskanie niezbędnych środków. Można także wykorzystywać obligacje zamienne dla pozyskania inwestora strategicznego dla przedsiębiorstwa komunalnego, przy jednoczesnym dokonaniu bezpiecznego i kontrolowanego procesu jego restrukturyzacji²²⁶.

Jednym z liderów wśród banków agentów emisji obligacji komunalnych jest Bank Ochrony Środowiska SA, który posiada kompleksową ofertę obsługi jednostek samorządu terytorialnego. Bank dzięki swojej długoletniej obecności na komunalnym rynku kapitałowym wypracował procedury zapewniające szybkie i sprawne przeprowadzenie emisji obligacji komunalnych. W skład usługi banku wchodzi: przygotowanie emisji, obsługa płatności wynikających z emisji obligacji, przeprowadzenie ewidencji i depozytu obligacji, usługi dealerskie na rynku pierwotnym i wtórnym, gwarantowanie dojścia emisji do skutku i obsługa wykupu obligacji.

Obligacje przychodowe wprowadzone zostały w Polsce od 2000 r.²²⁷ Najistotniejszą cechą tych obligacji jest możliwość ograniczenia przez emitenta swojej odpowiedzialności za zobowiązania wynikające z nich do kwoty przychodu lub wartości majątku danego przedsięwzięcia. W ten sposób zmniejsza się ryzyko w stosunku do klasycznej emisji obligacji. Zaletą ich może być też fakt, że nie obciążają budżetów samorządowych, gdyż środki na ich obsługę nie pochodzą z dochodów podatkowych. Doświadczenia z ich wykorzystania potwierdzają ich przydatność przy budowie wodociągów, monitorowaniu sieci wodno-kanalizacyjnych, budowie kolektorów słonecznych i unowocześnianiu oczyszczalni ścieków.

²²⁶ D. Hajdys, *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1996–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 34.

²²⁷ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995..., tekst jednolity: *Obwieszczenie [...] z dnia 18 września 2001...*

5.6. Alternatywne źródła finansowania działań środowiskowych w gminie

5.6.1. Wykorzystywanie leasingu i sekurytyzacji przez jednostki samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków finansowych na publiczne inwestycje ekologiczne

Wśród komercyjnych źródeł kredytowania potrzeb inwestycyjnych i kreowania rozwoju regionalnego pewną rolę może odgrywać leasing. Można go scharakteryzować jako sformalizowane (na podstawie umowy) przeniesienie prawa własności za pewną odpłatność²²⁸. Jest to forma finansowania, w której leasingodawca zobowiązuje się do najmu zakupionego przez siebie przedmiotu leasingu na czas określony zgodnie z zawartą umową. Właścicielem przedmiotu leasingu jest leasingodawca. Leasingobiorcy przysługuje prawo do korzystania z przedmiotu leasingu, a także prawa podobne do praw właściciela. W Polsce przedmiotem umów leasingowych mogą być w zasadzie tylko rzeczy ruchome, co znacznie ogranicza możliwości wykorzystania leasingu jako formy finansowania inwestycji gminnych²²⁹.

Atrakcyjność leasingu wiąże się z zapewnieniem płynności finansowej gminy (inwestycja jest w większości, a nawet w całości finansowana ze środków finansującego), z nieograniczaniem zdolności kredytowej samorządu (leasing nie powoduje wzrostu zadłużenia gminy) oraz z łatwiejszym dostępem do nowoczesnych technologii (leasing pozwala na rozłożenie ich wyższego kosztu w czasie, w czym wyraża się jego funkcja kredytowa). Umowa leasingu mogłaby być w przyszłości szerzej stosowana przez jednostki samorządu terytorialnego jako specyficzny instrument pobudzania i finansowania rozwoju terytorialnego²³⁰. Leasing jest sposobem finansowania inwestycji, a jego beneficjentami są głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. Dzięki przepisom jest on kwalifikowany jako koszt podlegający refundacji ze środków unijnych. Poprzez takie rozwiązanie stał się atrakcyjniejszy dla samorządów, które w ten sposób będą mogły uzyskać dobra ruchome i nieruchomości. Leasing pozwala na zmniejszenie jednorazowego zaangażowania samorządów w projekty inwestycyjne długie w czasie. Ta forma finansowania sporadycznie wykorzystywana przez gminy może mieć coraz większe znaczenie, zwłaszcza w kontekście stałego wzrostu

²²⁸ Umowa leasingu została wprowadzona do kodeksu cywilnego na mocy jego nowelizacji – *Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, DzU 2000, nr 74, poz. 857, art. 709.

²²⁹ A. Z a l e w s k i (red.), *op. cit.*, s. 177.

²³⁰ J. G l i n i e c k a, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2001, s. 89.

zadłużenia i rosnących oczekiwań inwestycyjnych. Wiele samorządów poszukuje nowych rozwiązań w dziedzinie finansowania urządzeń technicznych służących w inwestycjach środowiskowych. Pojawienie się na rynku dostawców takich urządzeń współpracujących z firmami leasingowymi może spowodować zainteresowanie samorządów takim sposobem finansowania. Rozwój innowacyjnych technologii w dziedzinie ekologicznej pociąga za sobą rozwój sposobów ich finansowania, a tym samym korzystanie z nich przez samorządy wymusi w przyszłości proces poszukiwania nowych źródeł ich finansowania. Zauważa się, że gminy również nie doceniają wszystkich zalet korzystania z leasingu komunalnego²³¹.

Sukcesu leasingu upatruje się w korzyściach wynikających ze specyficznych metod rachunkowości, powstających zarówno u finansującego, jak i korzystającego z tej usługi. Nie wynika on natomiast z samego faktu wysokości rat leasingowych, które niewiele różnią się od rat kredytu bankowego. Można przypuszczać, iż w najbliższych latach dojdzie do upowszechnienia w Polsce leasingu w samorządach. Pozwoli to na przyspieszenie tempa realizacji inwestycji i tym samym na wcześniejsze uzyskanie efektów ekonomicznych i społecznych.

Z kolei sekurytyzacja jest techniką finansową, która pozwala pozyskiwać kapitał na cele obrotowe lub inwestycyjne poprzez przekształcenie określonych aktywów w papiery wartościowe. Papiery wartościowe stają się przedmiotem obrotu. W celu przeprowadzenia procesu sekurytyzacji należy posiadać odpowiednie aktywa lub możliwość ich pozyskania w przyszłości. Jednostka samorządu terytorialnego, banki i inne instytucje finansowe mogą być podmiotami, które zainicjują proces sekurytyzacji z wykorzystaniem spółki celowej, która zorganizuje emisję papierów wartościowych. Procesowi sekurytyzacji mogą być poddane wszelkie aktywa, jak również przyszłe należności. Sekurytyzacja pozwala zatem na przynajmniej częściowe zastąpienie tradycyjnego kredytowania przez wprowadzenie do obrotu rynkowego papierów wartościowych. Pozwala na szybkie i efektywne pozyskiwanie funduszy. Aranżer uzyskuje środki finansowe od inwestorów, tj. nabywców papierów wartościowych, które są przelewane przez spółkę celową na jego rachunek. W wyniku czego aranżer otrzymuje środki pieniężne w wysokości aktywów scedowanych na spółkę celową.

Dzięki sekurytyzacji gminy mogą finansować projekty inwestycyjne za pośrednictwem przedsiębiorstw komunalnych i zachować przy tym największy z możliwych stopień bezpieczeństwa transakcji. Finansują też inwestycję korzystając z najtańszego, z możliwych komercyjnych źródeł finansowania. Po drugie, finansowanie przedsięwzięcia będzie pozabilansowe, dzięki czemu zdolność kredytowa podmiotu nie ulegnie istotnemu zmniejszeniu. Po trzecie,

²³¹ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *op. cit.*, s. 120–122.

istnieje duże prawdopodobieństwo, że przedsiębiorstwo komunalne nie będzie w stanie udźwignąć samodzielnie ciężarów finansowania bez wykorzystania SPV (spółka specjalnego przeznaczenia, która służy do pozyskiwania kapitału z rynku komercyjnego). Wykorzystując proces sekurytyzacji można obniżyć koszt pozyskania kapitału. Poprzez zastąpienie aktywów stosunkowo mało płynnych aktywami o najwyższym stopniu płynności sekurytyzacja umożliwia poprawę płynności²³². Czynnikiem, który ogranicza sekurytyzację na gruncie lokalnym, oprócz czynnika ludzkiego, są bariery prawne. Przepisy prawa polskiego bezpośrednio nie odnoszą się do sekurytyzacji. Konsekwencją tego jest konstruowanie regulacji umownych, głównie w oparciu o przepisy ogólne dotyczące zobowiązań oraz papierów wartościowych.

Perspektywy rozwoju sekurytyzacji w Polsce oraz wykorzystywania leasingu komunalnego wiążą się zarówno z dalszym rozwojem systemu finansowego, jak i zmianami legislacyjnymi. Rozwój sekurytyzacji wymaga obecności pośredników wyspecjalizowanych w profesjonalnej i kompleksowej obsłudze transakcji. Zarówno administrator, jak i kluczowi uczestnicy obecni w strukturze finansowania zintegrowanego muszą dysponować specjalistycznymi narzędziami do identyfikacji i wartościowania aktywów oraz kontroli emisji i płatności papierów czy przepływów pieniężnych²³³.

5.6.2. Partnerstwo publiczno-prywatne metodą realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego

Rosnące wymagania społeczne, technologiczne i środowiskowe skłaniają do poszukiwania nowych, efektywnych form finansowania zadań ekologicznych.

Zmieniona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP)²³⁴ otwiera nowe możliwości finansowania inwestycji samorządowych.

Nowe regulacje prawne zmierzają do likwidacji dotychczasowych barier rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Obowiązujące przepisy pozwalają stronie publicznej dokonywać wyboru pomiędzy przepisami PPP a ustawą o koncesjach²³⁵ oraz prawem o zamówieniach publicznych.

²³² D. C. North, *Podejmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, [w:] *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, G. Kołodko (red.), Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 109–110.

²³³ I. K i d a c k a, *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006, s. 94.

²³⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100, zmieniła Ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2005, nr 169, poz. 1420.

²³⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

Zmieniona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym otwiera nowe możliwości finansowania inwestycji samorządowych. Gwałtowny postęp techniczny i technologiczny wymusza zmiany w klasycznym podejściu do problemów finansowania i eksploatacji inwestycji infrastrukturalnych. Zgodnie z tendencjami na świecie i w Europie w inicjatywach PPP dominują projekty w zakresie systemu wodno-kanalizacyjnego, gospodarki odpadami, w tym oczyszczalni ścieków. Wykorzystanie partnerstwa w obrębie działań rozbudowy i modernizacji infrastruktury ochrony środowiska może ułatwić w znacznym stopniu zgromadzenie przez podmioty prawa publicznego środków na sfinansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Zatem partnerstwo publiczno-prywatne może być sposobem na pozyskiwanie funduszy na inwestycje z Unii Europejskiej. Powodzenie koncepcji partnerstwa w państwach Unii wynika z faktu dużego zapotrzebowania na finansowanie sektora ochrony środowiska zgodnie z unijnymi wymogami. Dużym zainteresowaniem cieszy się świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej polegające na dostarczaniu ciepła oraz budowie i remoncie określonej infrastruktury, np. wybudowanie nowej kotłowni lub modernizacja dotychczasowej oraz modernizacja sieci przesyłowych z zastosowaniem najnowocześniejszych technologii zapewniających optymalizację kosztów wytwarzania energii cieplnej.

Do pozytywnych aspektów realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można zaliczyć m. in.:

- usprawnienie procesów decyzyjnych oraz wyeliminowanie niepożądanych kosztów i podwyższenie jakości usług,
- przyspieszenie okresu realizacji inwestycji,
- podzielenie i rozłożenie ryzyka związanego z budową i utrzymaniem infrastruktury,
- skuteczniejsze systemy zarządzania infrastrukturą i usługami publicznymi,
- wytwarzanie dodatkowych dochodów za świadczone usługi publiczne,
- pobudzanie rozwoju sektorów i wprowadzanie na rynek nowych wyspecjalizowanych w realizacji zadań publicznych podmiotów,
- rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi,
- transfer nowych technologii i wymiana doświadczeń między podmiotami prywatnymi i publicznymi,
- możliwość poprawy jakości infrastruktury przy ograniczonej konieczności zadłużania się sektora publicznego,
- lepsze wykorzystanie potencjału sektora publicznego poprzez zmniejszenie ograniczeń finansowych, które stanowią barierę w efektywnym wykorzystaniu tego potencjału.

Stworzenie nowych ram prawnych dla partnerstwa publiczno-prywatnego daje szansę tworzenia korzystnych warunków finansowania inwestycji. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia, które tradycyjnie były zadaniem sektora publicznego. Uchwalenie nowych przepisów podyktowane było koniecznością uproszczenia procedur wyboru partnera prywatnego oraz ograniczeniem złożonych i często niemożliwych do zastosowania analiz poprzedzających prace związane z planowaniem i przygotowaniem projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Brakowało także przepisów chroniących obie strony. Nowe regulacje prawne zmierzają do likwidacji dotychczasowych barier rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Obowiązujące przepisy pozwalają stronie publicznej dokonywać wyboru pomiędzy przepisami PPP a ustawą o koncesjach²³⁶ oraz prawem o zamówieniach publicznych. Nowe rozwiązania rozszerzają elastyczność działań partnerów i pozwalają na swobodny wybór umów.

W stosunku do nieobowiązującej ustawy o PPP najistotniejszą zmianą jest ujęcie procedury wyboru partnera prywatnego. Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, w nowej ustawie wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy ustawy o koncesjach z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy o PPP. W pozostałych przypadkach związanych z koniecznością takiego wyboru stosuje się prawo zamówień publicznych z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy PPP. Tak więc jeśli całość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, stosuje się do jego wyboru przepisy prawa zamówień publicznych, a jeśli partner prywatny swoje wynagrodzenia tworzy przede wszystkim z przedmiotu partnerstwa, wówczas wybiera się go w trybie ustawy o koncesjach.

Wybór przepisów uzależniony jest od wyboru formy płatności. W przypadku gdy nabycie robót lub usług będzie odbywać się na podstawie przepisów koncesji, przynajmniej część należnej wykonawcy zapłaty będzie musiała pochodzić z korzyści, jakie uzyska ze świadczonych usług od bezpośredniego usługobiorcy. Taka sytuacja zachodzi wówczas, gdy koncesjonariusz będzie zarządzać obiektem użyteczności publicznej i świadczyć usługi. Część jego wynagrodzenia będą stanowiły opłaty wnoszone przez korzystających z danych obiektów czy usług. Wyłonienie partnera wydaje się prostsze niż w przypadku przepisów zamówień publicznych.

Z kolei kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty formułowane są przez zainteresowany współpracą podmiot w ogłoszeniu na koncesję oraz opisie warunków udzielania koncesji. Kryteriami mogą być: wysokość współfinansowania koncesji ze środków oferenta, koszty użytkowania przedmiotu koncesji, jakość

²³⁶ *Ibidem*.

wykonania, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, rentowność itp. Ustawa o PPP jako najkorzystniejszą ofertę definiuje tę, która przedstawia najbardziej optymalny bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Kryteriami oceny ofert są: podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem pomiędzy podmiot publiczny i prywatny oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, w przypadku gdy są one planowane. Dodatkowymi kryteriami są: podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, stosunek wkładu własnego podmiotów, efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych. Kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia to w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis itp.

Realizacja wspólnego przedsięwzięcia przez sektor publiczny i prywatny wymaga zawarcia umowy pisemnej. W przypadku koncesji nie dokonuje się zmian w treści oferty, która stanowiła podstawę zawarcia umowy. Umowa może być zawarta na okres od 15 do 30 lat. W przypadku gdy okres umowy nie wystarcza na zwrot nakładów partnera prywatnego poniesionych w związku z realizacją zadania, umowa może zostać zawarta na dłuższy czas. Możliwe jest także zawieranie dodatkowych umów, jednak łączna wartość dodatkowej umowy nie może przekraczać 50% wartości podstawowej umowy. Umowa o PPP przedmiotowy zakres umowy koncentruje na realizacji przedsięwzięcia i na wkładzie własnym. Zgodnie z art. 7:

[...] partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego [...]

Wkładem własnym jest ponoszenie części wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez podmiot prywatny, może być też wniesienie składnika majątku (np. grunt pod budowę obiektu, udział w spółce komunalnej). Umowa PPP przewiduje konieczność zawarcia spółki na potrzeby realizacji danego przedsięwzięcia. Może to być spółka kapitałowa, komandytowa lub komandytowo-akcyjna, z zastrzeżeniem iż podmiot publiczny nie może występować w charakterze komplementariusza (wiązałoby się to z ponoszeniem pełnej odpowiedzialności finansowej). Jednocześnie cel i przedmiot działalności spółki będzie podlegał ograniczeniom i nie może wykraczać poza zakres określony umową partnerską.

Ustanowienie właściwych kryteriów dla sporządzania ofert dla postępowań o przyznanie koncesji lub umowę o PPP przez najbliższe lata będzie polem

doświadczalnym. Zwłaszcza duże przedsięwzięcia mogą mieć wysublimowane kryteria oceny ofert, takie jak: struktura finansowania (przez partnera prywatnego), rodzaj kredytu warunki spłaty czy sposób zabezpieczenia wykonania umowy. Zamawiający powinien głównie mieć na uwadze powodzenie przedsięwzięcia. Wybór właściwego partnera jest podstawowym czynnikiem sukcesu lub porażki przedsięwzięcia. Odpowiednio zidentyfikowane i zdefiniowane kryteria przedsięwzięcia oraz skutki prawidłowego doboru kryteriów oceny ofert w postępowaniu o przyznanie koncesji lub kontraktu PPP skutkować będzie zainteresowaniem partnerów prywatnych i publicznych wzajemną współpracą. Podejmując decyzje o zaangażowaniu się w przedsięwzięcie publiczno-prywatne, podmioty szczegółowo bilansują szanse i ryzyka gospodarcze²³⁷. Prywatne podmioty nastawione są przede wszystkim na osiąganie zysku, a nie na realizację określonych celów publicznych²³⁸.

Sektor publiczny najczęściej nie jest w stanie samodzielnie wykonać pewnych inwestycji i ponieść kosztów eksploatacji, a po drugie prywatni inwestorzy dużo bardziej są zainteresowani szybkim wykonaniem projektu i powodzeniem całego przedsięwzięcia w długim okresie i aktywnie przyczyniają się do jego efektywnej realizacji²³⁹. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera pozyskiwanie kapitału prywatnego, który staje się partnerem konkretnej jednostki samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji na rzecz ochrony środowiska. O atrakcyjności PPP dla sektora prywatnego stanowi dostęp do nowych rynków zbytu oraz stabilnego źródła spłaty zaangażowanego kapitału, którym jest stały (jeśli nawet niewystarczający na wszystkie potrzeby) strumień wydatków bieżących, znajdujący się w gestii podmiotów publicznych. Środki bieżące, choć nie są przeznaczone na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, a na wykonywanie zadań związanych z realizacją obowiązków spoczywających na władzach publicznych, mogą stanowić solidną podstawę dla montażu finansowego projektu PPP. Partnerstwo niezależnie od branży, w której jest realizowane, pozwala na swoistą „konwersję” wydatków w wydatki inwestycyjne i rozłożenie w czasie okresu inwestycji przy relatywnie szybkim dostępie do infrastruktury. Umożliwia świadczenie usług publicznych nieosiągalnych dla obywateli przy tradycyjnym modelu realizacji zadań publicznych. Współpraca tego rodzaju pozwala władzom na szybkie skorzystanie z wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego (często gromadzonych przez wiele lat) oraz umożliwia przerzucenie na stronę prywatną przynajmniej części obowiązków związanych

²³⁷ A. Wawrzak-Kozłowska, *Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prawnym*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11, s. 28.

²³⁸ Więcej na temat korzyści i ryzyka w: M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 52 i nast.

²³⁹ S. Pastuska, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2, s. 61.

z zatrudnieniem niezbędnego personelu, co przy umiejętnym zaplanowaniu współpracy może zaowocować redukcją części kosztów, a w konsekwencji oszczędnościami budżetowymi.

Istotne dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jest przezwyciężenie społecznej niechęci do realizacji wspólnych publiczno-prywatnych przedsięwzięć, zwłaszcza tych, które do tej pory były realizowane przez sektor publiczny. Przezwyciężenie tej bariery społecznej mentalności wymagać będzie prezentacji przejrzystego procesu decyzyjnego oraz starannych i poprawnych ocen opłacalności przedsięwzięcia dla dwóch stron. Zasadniczym problemem jest wdrażanie idei partnerstwa w aspekcie zasad zrównoważonego ryzyka przedsięwzięcia, proporcjonalności ponoszonego ryzyka i korzyści oraz odpowiedniego podziału zadań między podmiotami.

Wprowadzanie idei partnerstwa może przyczyniać się do efektywnego wykorzystania funduszy unijnych przez podmioty publiczne przede wszystkim dla pozyskiwania komercyjnych źródeł finansowania na pokrycie tzw. wkładu własnego beneficjenta środków unijnych. Może mieć to szczególne znaczenie w warunkach niedoboru finansów publicznych jako skuteczny środek pozyskiwania kapitału dla inwestycji ekologicznych. Partnerstwo sektora publicznego i prywatnego zwłaszcza w ochronie środowiska jest konieczne, gdyż stabilny rozwój ekonomiczny wymaga wzajemnego połączenia zadań zarezerwowanych dla organów publicznych z inicjatywami i wiedzą charakterystyczną dla wyspecjalizowanych w tej branży przedsiębiorstw.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób finansowania ochrony środowiska, oprócz pozyskiwania kapitałów z nowych źródeł, umożliwia także dzięki udziałowi partnera prywatnego efektywne zarządzanie, wdrażanie wyższej jakości usług i szybkie reagowanie na zmiany rynkowe²⁴⁰. Może być nowoczesnym narzędziem służącym poprawie jakości usług komunalnych koniecznych do utrzymania określonego poziomu ochrony środowiska i jego infrastruktury. Wykorzystanie partnerstwa w obszarze działań rozbudowy i modernizacji infrastruktury ochrony środowiska może ułatwić w znacznym stopniu zgromadzenie przez podmioty prawa publicznego środków na sfinansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Powodzenie koncepcji partnerstwa w państwach Unii wynika z faktu dużego zapotrzebowania na finansowanie sektora ochrony środowiska zgodnie z unijnymi wymogami. Dużym zainteresowaniem cieszy się świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej polegające na dostarczaniu ciepła oraz budowie i remoncie określonej infrastruktury, np. wybudowanie nowej kotłowni lub modernizacja dotychczasowej oraz modernizacja sieci przesyłowych

²⁴⁰ J. F a m i e l e c (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005, s. 74.

z zastosowaniem najnowocześniejszych technologii zapewniających optymalizację kosztów wytwarzania energii cieplnej. Może być nowoczesnym narzędziem służącym poprawie jakości usług komunalnych koniecznych do utrzymania określonego poziomu infrastruktury. Wprowadzenie do systemu nowych rozwiązań prawnych w postaci zmienionej ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi może pozwolić przerwać impas w bierności kapitału prywatnego na publicznym rynku usług. Najbliższe lata pokażą, czy nowe rozwiązania przyczyniają się do zainteresowania współpracą strony prywatnej i publicznej.

5.7. Dylematy wyboru źródeł finansowania inwestycji i zadań ekologicznych

Na mocy ustawy o samorządzie gminnym²⁴¹ gminy uzyskały pozycję gospodarza terenu, ale tym samym to na nie spadła odpowiedzialność za: zapewnienie lokalnej społeczności zaopatrzenia w wodę, energię, modernizację miejskich systemów ciepłowniczych, rozbudowę i modernizację systemów wodociągowo-kanalizacyjnych i gospodarkę odpadami.

Z inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi w ramach zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska, a także z eksploatacją tych inwestycji i świadczeniem usług publicznych wiąże się problem pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. Wymagają one najczęściej ogromnych nakładów głównie po stronie administracji państwowej i samorządowej. Rosnąca skala potrzeb infrastrukturalnych, szybkie zmiany techniczne i technologiczne przy jednoczesnym występowaniu niedoborów funduszy publicznych przeznaczanych na finansowanie inwestycji publicznych doprowadzają do poszukiwania nowych form finansowania i włączania sektora prywatnego do realizacji takich inwestycji. Należy się także spodziewać prowadzenia polityki dochodowej zarówno w krótkim, jak i w dłuższym okresie opartej na kreacji dochodów własnych i majątkowych. W nowej perspektywie limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego będą podejmować ścisłą korelację poziomu dochodów i wydatków do aktualnej sytuacji gospodarczej.

Jednostki samorządu terytorialnego każdorazowo podejmując decyzje o wyborze źródeł finansowania działalności inwestycyjnej uwzględniają aspekty

²⁴¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm., teks jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

prawne, finansowe i organizacyjne. Każdy sposób finansowania niesie za sobą określone korzyści, które mogą przyczyniać się do obniżenia kosztów kapitału, ale też i wpływać na całą gospodarkę finansową gminy. Jednocześnie pozyskując środki unijne gminy muszą wykazać się odpowiednim zasobem środków niezbędnych do realizacji programu.

Dochody własne decydujące o samodzielności gmin w realizacji zadań publicznych wykazują się znacznym poziomem dysproporcji pomiędzy poszczególnymi gminami. Dochodami, na które poszczególne jednostki mają istotny wpływ, są dochody z majątku gminy i opłaty samorządowe. Z kolei dotacja na zadania bieżące jest raczej efektem niewydolności dochodów własnych jednostek samorządowych i jej znaczenie będzie marginalne. Większe znaczenie ma dotacja celowa na zadania własne w postaci dofinansowania na inwestycje. Najczęściej jednak wielkość tego wsparcia nie przekracza 50% wartości kosztorysowej. Oznacza to w praktyce poszukiwanie innych dochodów lub wygospodarowanie odpowiednich środków własnych. Generalnie wysoki poziom transferów z budżetu państwa powoduje mały zakres samodzielności finansowej gmin.

Pożyczki i kredyty z funduszy celowych niosą niski koszt kapitału, dogodne warunki spłaty, możliwość częściowej redukcji zobowiązań lub mniej restrykcyjne wymagania w zakresie wiarygodności kredytowej, które zachęcają do takiej formy zobowiązań. Jednocześnie ta grupa instrumentów niesie ograniczenia wynikające z wąskiego zakresu inwestycji, jakie mogą być finansowane taką drogą. Kredyt komercyjny chętnie wykorzystywany na pozyskiwanie środków inwestycyjnych jednak może być instrumentem drogim i dla wielu gmin niedostępnym. Także czas przygotowania dokumentów i uruchomienia całej procedury kredytowej dla wielu gmin może mieć decydujące znaczenie w powodzeniu inwestycji.

Z kolei dewizą PPP jest łączenie zasobów publicznych i kapitału prywatnego dla wspólnego podjęcia ryzyka i osiągnięcia końcowego efektu. Z punktu widzenia kształtowania rozwoju lokalnego i regionalnego zastosowanie koncepcji PPP daje możliwość pozyskania dodatkowych środków (niepublicznych) na finansowanie projektów służących realizacji celów sektora publicznego. Jest to szczególnie ważne w przypadku dużych i trudnych przedsięwzięć inwestycyjnych, które wymagają wielkich nakładów kapitałowych w ich wczesnej fazie, m. in. na wykup gruntów. W realizacji zadań na rzecz poprawy energetyki lokalnej i realizacji odnawialnych źródeł energii wzajemne powiązanie kapitałów prywatnych i publicznych może być istotne dla spełnienia warunków unijnych w perspektywie kilku najbliższych lat. To te dziedziny cieszą się największym zainteresowaniem u prywatnych inwestorów. Powiązanie kapitałów przez PPP może być jedyną drogą, gdyż środków na ten cel pochodzących ze źródeł unijnych jest bardzo mało.

Obowiązek realizacji zadań inwestycyjnych objętych dyrektywami unijnymi był istotną przyczyną do podjęcia wielu procesów inwestycyjnych w gminach. Jednocześnie nowe wymagania planistyczne na szczeblach samorządowych porządkują i inwentaryzują potrzeby inwestycyjne gmin. Procesy inwestycyjne w samorządach terytorialnych od roku 2004 wzrosły, jednak większość gmin w Polsce stoi przed problemem zadłużenia. Wszystkie projekty wspierane przez Unię wymagają wkładu własnego samorządu. Samorządy w obliczu ograniczenia procesów inwestycyjnych zadłużają się w bankach i coraz częściej emitują obligacje. Ustawowy limit zadłużenia samorządów to 60% ich dochodów w danym roku budżetowym. Według danych Ministerstwa Finansów samorządy nie przekraczają dozwolonego progu, jednak z roku na rok narasta ich zadłużanie i zbliża się do progu granicznego. Jest to jednocześnie sygnał o niebezpieczeństwie, że dług publiczny przekroczy wymagany próg procentowy PKB. Narastające zadłużenie samorządów jest wynikiem spadku dochodów własnych gmin i braku perspektyw ich wzrostu z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz efektu kryzysu finansowego, który negatywnie odzwierciedlił się w dochodach budżetu państwa i samorządów. Samorządy stają przed koniecznością poszukiwania alternatywnych możliwości sfinansowania zadań inwestycyjnych, które nie będą klasyfikowane jako zobowiązania dłużne (np. partnerstwo publiczno-prywatne).

Wiele samorządów patrzy perspektywnie na procesy inwestycyjne. W planach finansowych uwzględnia się scenariusze zadłużenia na kolejne lata do wartości granicznych, wyznacza punkt wyczerpania środków unijnych i okres wyhamowania inwestycyjnego. Ograniczenie procesów inwestycyjnych jest zjawiskiem bardzo niebezpiecznym nie tylko dla samorządów, ale też i całej gospodarki. Rozpoczęte inwestycje środowiskowe realizują wymogi środowiskowe unijne, podnoszą standard życia mieszkańców i służyć będą mieszkańcom wiele lat. Samorządy terytorialne z jednej strony ograniczone limitem zadłużenia, a potrzebą inwestycyjną z drugiej, stają przed problemem wyboru źródeł ich finansowania.

Wydawanie środków samorządowych odbywa się pod ścisłą kontrolą mieszkańców – odbiorców tych inwestycji. Istotne jest natomiast zagwarantowanie stabilnych dochodów budżetowych, które pozwoliłyby korzystać ze źródeł zwrotnych w trybie ciągłym spłacając jedne i zaciągając następne.

Rozwiązaniem problemu mogłyby być dodatkowe źródła budżetowe. Być może powiązane z efektem realizacji inwestycji ekologicznych i przeniesione na opłaty „środowiskowe”, które zasilałyby dodatkowo budżety gmin. Opłaty „środowiskowe” mogłyby wiązać element ceny usługi środowiskowej za korzystanie z efektów inwestycji ekologicznych. Wykorzystanie takich opłat można zastosować w systemie opłat wodnych, kanalizacyjnych czy odpadowych. Wprowadzenie ich jednak wymaga ogromnej świadomości ekologicznej

mieszkańców i odpowiedzialności środowiskowej, a więc szczególnego powiązania korzyści z inwestycji i opłaty za ich wykorzystanie. Tylko widoczne efekty poprawy warunków życia mogą być zachętą do realizowania dodatkowych opłat przez mieszkańców. Z kolei nieprzestrzeganie przepisów środowiskowych powodować może egzekucję opłat prewencyjnych. Na przykład zastosowanie obligatoryjnej opłaty odpadowej na wszystkich posesjach i systemu ulg dla realizujących politykę segregacji odpadów komunalnych lub też obligatoryjnej opłaty kanalizacyjnej na terenach objętych zrealizowaną siecią kanalizacyjną i zastosowaniem ulg dla przyłączy do sieci i opłat odbiorczych za ścieki. Taki mechanizm spowodowałby nieopłacalność użytkowania zamkniętych zbiorników na nieczystości lub włączenie do systemu wszystkich tych, którzy nie mają zorganizowanego odbioru ścieku i zanieczyszczają glebę.

Racjonalne korzystanie z wody w gminach wymaga także przeglądu systemu opłat za jej dostarczanie i wykorzystanie w systemie zorganizowanych wodociągów. W większości gmin opłaty te nie mają podstaw ekonomicznych, a ich wysokość nie uwzględnia czynników wpływających na faktyczne koszty dostarczenia wody do odbiorców indywidualnych i instytucjonalnych. Niedoceniane są także przez gminy możliwości wykorzystania walorów przyrodniczych, krajobrazowych itp. Opłata klimatyczna w obecnym stanie prawnym nie spełnia ani funkcji fiskalnej, ani żadnej innej. Dobra naturalne gminy bardzo rzadko wykorzystywane są w zorganizowany sposób. Włączenie gmin w katalog gmin środowiskowo cennych mogłoby powodować pozyskanie takich środków i wykorzystanie ich na utrzymywanie stanu środowiskowego parków krajobrazowych, obiektów przyrodniczych lub utworzenie rezerwatów przyrodyżywionej i nieożywionej.

Wprowadzenie środowiskowych instrumentów finansowych do budżetów gmin już nastąpiło po likwidacji funduszy ekologicznych lokalnych. Kolejnym krokiem w usprawnieniu systemu finansowego ochrony środowiska, zwłaszcza na poziomie gminy, powinno być ściśle powiązanie efektu ekologicznego z wydatkiem publicznym. Proces określenia wzrostu wydatków na cele ekologiczne w odniesieniu do zrealizowanych inwestycji środowiskowych pozwoliłby ocenić zaangażowanie gminy w realizację inwestycji ekologicznych. Oznacza to, że im większa rola tych inwestycji w realizacji celów ekologicznych, tym większa szansa wzrostu zaplanowanych wydatków na okres następny i możliwości uzyskania dotacji na te cele. System dotowania z funduszy wojewódzkich i Narodowego Funduszu powinien ściślej wiązać ich przyznanie z indywidualnym stanem możliwości ich jak najlepszego wykorzystania w danej gminie w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju, która tak często pojawia się w przepisach regulujących funkcjonowanie funduszy ekologicznych.

Wprowadzenie wskaźników wzrostu wydatków musi być poprzedzone szczegółową analizą roli takich inwestycji w określonych dziedzinach samorządu gminy. Próba zrobienia takiej analizy dla potrzeb długoletniego planowania finansowego w oparciu o ideę zrównoważonego rozwoju przedstawiona została w następnym rozdziale. Identyfikacja roli inwestycji w samorządzie może być cennym zbiorem informacji do ustalania indywidualnych w danych gminach preferencji realizacji wydatków na takie działania oraz wprowadzania dodatkowych źródeł dochodów z gminnych opłat środowiskowych.

6. ANALIZA I OCENA ROLI INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU GMIN

6.1. Metodologia badawcza

6.1.1. Źródło danych empirycznych oraz opracowanie i prezentacja materiału statystycznego

Podstawowym przedmiotem badań były gminy, gdyż to one są największym „przedsiębiorcą” publicznym realizującym inwestycje środowiskowe w Polsce. Badaniem zostało objętych 2469 gmin. Dane niezbędne do ich przeprowadzenia pochodziły z Banku Danych Regionalnych (BDR), który jest największym w Polsce zbiorem danych zawierających informacje dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej, demograficznej i społecznej. Umożliwia tworzenie raportów dla wybranych cech jednostek podziału terytorialnego w Polsce. Baza danych jest systematycznie aktualizowana. Wytworzony raport danych może zawierać wiele cech z różnych kategorii, dane eksportować można do pliku Excel, co umożliwia ich opracowanie i analizę.

BDR stanowi źródło danych do różnorodnych opracowań na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dostęp do danych jest powszechny. Zakres informacyjny poszczególnych modułów banku uwzględnia możliwości statystyki publicznej i standardy Unii Europejskiej. Organizacja banku umożliwia tworzenie zagregowanych danych oraz zapewnia możliwość przekrojowo-czasowych analiz. Struktura funkcjonalna to moduły poziomów zasilania: lokalny – gminny i powiatowy oraz regionalny – wojewódzki i krajowy. Moduły poziomów zasilania nawiązują do struktury podziału terytorialnego kraju, zaś moduły prezentacji danych przyjmują ustalenia z nomenklatury jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NTS), która została opracowana na podstawie Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), obowiązującej w krajach Unii Europejskiej.

W module lokalnym uwzględnione zostały informacje o stanie gmin w licznych układach. Zakres przedmiotowy bazy jest katalogiem cech statystycznych, będącym efektem analiz zawartości bieżącej sprawozdawczości statystyki publicznej, programu badań statystycznych GUS-u, elementów statystyki resortowej oraz rejestru jednostek gospodarki narodowej. Zawartość bazy modułu na

poziomie gmin jest co roku modyfikowana i poszerzana nowymi informacjami. Dane z modułu powiatowego opisują sumy cech modułu gmin i cechy wyłącznie powiatowe.

Bank Danych Regionalnych jest jedyną pełną bazą danych o wolnym dostępie wszystkich użytkowników. Zmiany w opracowaniach danych ujmowanych w banku nie zawsze jednak zapewniają ciągłość informacji statystycznej. Zachodzące zmiany w administracji publicznej i aspekcie prawnym regulacji finansowych na przestrzeni ostatnich lat nie zawsze pozwalały na porównanie takich samych cech w długim okresie.

Zbiór informacji odnosił się do jednostek statystycznych (gmin) w Polsce. Cechą statystyczną gmin był ich charakter, co pozwala wyróżnić gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Wykorzystano cechy ilościowe, mierzalne występujące z określonym natężeniem u wszystkich jednostek badanej zbiorowości. W badaniu nie uwzględniono miast na prawach powiatu.

W przeprowadzonej analizie ujęto dane statystyczne z lat 2001–2008. Informacje w tym okresie stanowiły jednorodny ciąg dla większości prezentowanych kategorii analizy. Z bazy danych wyłączono te gminy, które wskutek zmian organizacyjnych zmieniały swój status lub nie miały kompletnych danych w badanym okresie. Uzyskany materiał statystyczny został pogrupowany w celu wyodrębnienia jednorodnych grup typologicznych i został przedstawiony w formie tablic i rysunków (wykresy, mapy) w układzie powiatów. Prezentacja graficzna zjawisk odnosi się do lat 2005–2008. W celu wskazania istotności określonych cech działalności gminy i ich wpływu na rozwój zastosowano szczegółowe analizy statystyczne.

Dla potrzeb pracy dane wykorzystane w części empirycznej z Banku Danych Regionalnych eksportowane były do plików Excel i poddane stosownym obliczeniom statystycznym. Obliczenia danych w układach przestrzennych i ich prezentacja graficzna wymagała wykorzystania programu Statistica wersja 8 oraz arkuszy kalkulacyjnych w programie Excel. Złożoność obliczeniowa dla wyznaczenie zależności wybranych cech i określenia roli inwestycji wymagała obliczeń z wykorzystaniem programu SPSS (Statistical Packane for the Social Sciences) oraz pakietu komputerowego Statistica.

6.1.2. Wykorzystanie metod taksonomicznych

Metodami służącymi do klasyfikacji obiektów opisywanych przez wiele cech są metody taksonomiczne, zwane również wielowymiarową analizą porównawczą. Dla potrzeb badania wybrano metodę zwaną taksonomicznym miernikiem rozwoju. Dobór tej metody nie był przypadkowy. Punktem wyjścia zaprezentowanych badań była teza, że istnieją zróżnicowane czynniki inwesty-

cyjności gmin na rzecz ochrony środowiska. Narzędziem pozwalającym na weryfikację tego stwierdzenia była konstrukcja odpowiedniego wskaźnika, który był konglomeratem określonych danych. Zaletą tego modelowego wskaźnika jest oparcie go na danych GUS-u.

Miara rozwoju należy do wzorcowych formuł agregacji zmiennych na podstawie skonstruowanego obiektu modelowego, tzw. wzorca rozwoju, który został stworzony na podstawie wartości zmiennych najkorzystniejszych dla danej badanej zbiorowości. Ta cecha miary wskaźnika była podstawowym kryterium wyboru do zaprezentowanego badania.

Jedną z pierwszych syntetycznych miar rozwoju zaproponował Z. Hellwig. Wykorzystał ją do porównania poziomu rozwoju gospodarczego wybranych krajów¹. Propozycje analogicznych miar syntezujących informacje z ciągu zmiennych diagnostycznych i przyporządkowujących analizowanemu zjawisku agregatową jedną miarę można znaleźć także w pracach innych badaczy². Zmienną syntetyczną wyznaczoną poprzez agregację uprzednio znormalizowanych zmiennych wejściowych według określonej formuły proponuje także A. Zeliaś i A. Malina³. Proponowany jest także absolutny miernik rozwoju według M. Cieślaka bez koncepcji wzorca⁴.

W przypadku metod taksonomicznych istotne jest określenie charakteru zmiennych opisujących obiekty. W zależności od tego, jaki wpływ na badane zjawisko mają te zmienne, wyróżnia się wśród nich stymulanty, dystymulanty i nominanty. Stymulantami są te cechy diagnostyczne, których większe wartości oznaczają wyższy poziom rozwoju badanego zjawiska, a dystymulantami te, których większe wartości wpływają negatywnie na badane zjawisko. Nominanty to zmienne, których najkorzystniejsze wartości są pewną ustaloną wielkością lub przedziałem.

Prawidłowa konstrukcja zmiennej syntetycznej wymaga przekształcenia wszystkich zmiennych diagnostycznych na stymulanty lub destymulanty. Aby wszystkie zmienne były wzajemnie porównywalne co do rzędów wielkości oraz pozbawione mian, dokonuje się ich standaryzacji. W badaniach taksonomicznych istotnym zagadnieniem jest uzyskanie porównywalności finalnych zmien-

¹ Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, nr 4, s. 307–326.

² D. Strahl, *Propozycja konstrukcji miary syntetycznej*, „Przegląd Statystyczny” 1978, nr 2.

³ A. Zeliaś, A. Malina, *O budowie taksonomicznej miary jakości życia. Syntetyczna miara rozwoju jest narzędziem statystycznej analizy porównawczej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1997, Taksonomia, z. 4, (red. K. Jajuga, M. Walesiak) oraz A. Zeliaś (red.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000, s. 56–86.

⁴ M. Cieślak, *Taksonomiczna procedura prognozowania rozwoju gospodarczego i określania potrzeb na kadry kwalifikowane*, „Przegląd Statystyczny” 1974, vol. 21, nr 1.

nych diagnostycznych. Oznacza to m. in. konieczność pozbawienia zmiennych ich naturalnych jednostek, w których są wyrażane cechy diagnostyczne, a także sprowadzenia rzędu wartości zmiennych do stanu porównywalności, co oznacza wyrównywanie zakresów zmienności cech. W tym celu stosuje się różne metody normalizacji zmiennych diagnostycznych⁵. Stosowanie różnych metod agregacji tych samych zmiennych diagnostycznych ma wpływ na wyniki. Po dokonaniu przeglądu wyników badań nad oceną infrastruktury komunalnej w pracach niektórych badaczy zauważa się wykorzystywanie tej miary do oceny takich zjawisk⁶.

Kryteria merytoryczne powinny w decydującym stopniu wpływać na dobór cech, gdyż metody taksonomiczne nie precyzują formalnych założeń, które muszą spełniać rozkłady zmiennych. W konstrukcji syntetycznego miernika wyróżnić można następujące etapy⁷:

- normalizację wartości cech diagnostycznych dla ujednolicenia charakteru cech oraz sprowadzenie ich wartości do porównywalności,
- konstrukcję syntetycznego miernika,
- wyznaczenie odległości badanych obiektów od wzorca,
- określenie wartości granicznej, stosowane w konstrukcji miary,
- wyodrębnienie klas typologicznych, opierających się na analizie różnic w poziomie wartości miernika.

Skonstruowanie miary taksonomicznej określającej stan analizowanego zjawiska w wybranych obiektach wymaga przede wszystkim dysponowania odpowiednim zbiorem zmiennych diagnostycznych, które w sposób cząstkowy opisują badane zjawisko. Wybór wstępnej listy zmiennych jest dokonywany na podstawie kryterium merytorycznego uwzględniającego cel i przedmiot badania oraz jednostki czasu, dla której będzie prowadzone badanie. Następnie poszukuje się optymalnego zbioru zmiennych poprzez proces ich redukcji, czyli eliminowania tych cech, które wnoszą takie same bądź podobne informacje o badanym zjawisku⁸.

Punktem wyjścia jest dwuwymiarowa macierz **X** zawierająca obserwację cech diagnostycznych badanych obiektów. Aby przeprowadzić klasyfikację

⁵ Szerzej: A. Z e l i a ś, *Poziom życia w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2004, s. 55–62.

⁶ A. K r a k o w i a k - B a l, *Wykorzystanie wybranych miar syntetycznych do budowy rozwoju infrastruktury technicznej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2005, nr 3, (Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie), s. 71–82, oraz J. L i r a, F. W y s o c k i, *Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 9, s. 39–49.

⁷ Przegląd najczęściej stosowanych metod normalizacji zmiennych diagnostycznych oraz miar obliczania odległości taksonomicznych podaje m. in. A. Z e l i a ś (red.), *op. cit.*, 56–89.

⁸ W. O s t a s i e w i c z (red.), *Statystyczne metody analizy danych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 108–116.

obiektów na podstawie wielu zmiennych, jednocześnie przyjmujemy, że obiekty są wektorami o współrzędnych równych wartościom poszczególnych zmiennych (cech diagnostycznych).

Następnie tworzymy macierz obserwacji o wymiarach $m \times n$ gdzie: m oznacza liczbę obiektów badania, a n – liczbę zmiennych. Elementy macierzy obserwacji zostają przekształcone do postaci standaryzowanej zgodnie ze wzorem.

Standaryzacja realizacji j -tej zmiennej (miernika) w i -tej jednostce (np. terytorialnej):

$$z_j = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_{x_j}}, \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad j = 1, 2, \dots, m,$$

gdzie:

x_{ij} – empiryczna wartość j -tego miernika w i -tej jednostce terytorialnej,

$\bar{x}_j$ – średnia arytmetyczna w rozkładzie miernika x_j ,

S_{x_j} – odchylenie standardowe w rozkładzie miernika x_j .

Zmienne diagnostyczne charakteryzujące badane zjawisko to stymulanty i destymulanty. Destymulanty można zamienić na stymulanty za pomocą przekształcenia:

$$X_{ij} = 1 - D_{ij} \quad \text{lub} \quad X_{ij} = 1 / D_{ij},$$

gdzie: D_{ij} – wartość j -tej zmiennej będącej destymulantą w i -tym obiekcie.

Zmienne przekształcone mają średnią arytmetyczną równą 0 i odchylenie standardowe równe 1. W ten sposób powstaje macierz znormalizowana.

Następnym etapem jest agregacja danych i obliczenie wartości zmiennej syntetycznej.

Konstrukcja wzorca rozwoju (wzorcowej jednostki obserwacji), w której wartości zmiennych zostają wyznaczone, odbywa się według zasady.

1. Wyznaczenie wzorca – punktu o określonych współrzędnych, gdzie współrzędnymi wzorca rozwoju są maksymalne wartości zmiennych standaryzowanych:

$$z_{0j} = \max_i (z_{ij}).$$

2. Wyznaczenie odległości i -tej jednostki obserwacji od wzorca rozwoju:

$$d_{0i} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{0j})^2}.$$

Wyznaczenie taksonomicznego miernika rozwoju (TMR) dla jednostek terytorialnych.

$$TMR_i = 1 - \frac{d_{0i}}{d_0}, \quad i = 1, 2, \dots, n,$$

gdzie:

$$d_0 = \bar{d}_0 + 2S_0,$$

przy czym wyznaczamy średnią arytmetyczną zmiennej d_0 i jej odchylenie standardowe

$$\bar{d}_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n d_{0i}, \quad S_0 = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (d_{0i} - \bar{d}_0)^2}; \quad TMR_i \in [0; 1] \quad \text{dla } i = 1, 2, \dots, n.$$

Zmienna syntetyczna z_{ij} jest unormowana i przyjmuje zwykle wartości z przedziału (0, 1). Im bardziej zmienna syntetyczna dla danego obiektu zbliża się do 1, tym wyższy jest poziom rozwoju.

Syntetyczną miarę gmin obliczono jako syntetyczny wskaźnik taksonomicznej odległości (po określeniu wzorca ustalane są odległości euklidesowe między poszczególnymi jednostkami przestrzennymi a obiektem wzorcowym). Obiektem wzorcowym jest hipotetyczna gmina o najwyższym współczynniku rozwoju.

Zaletą tej metody jest prostota metodologii oraz brak formalnych założeń dotyczących rozkładów analizowanych cech, wadą łatwość tworzenia licznych modyfikacji, które mogą dawać różne wyniki. Umożliwia to ocenę obiektów (w tym przypadku gmin) za pomocą jednej wielkości oraz pozwala na porządkowanie analizowanych obiektów pod względem rozpatrywanych w badaniu zjawisk (poziomu zagospodarowania infrastruktury). Można uporządkować obiekty względem ich wartości, co pokaże obiekty najbardziej i najmniej rozwinięte.

6.1.3. Zastosowanie analizy wariancji dla potrzeb określenia roli inwestycji ekologicznych w aspekcie rozwoju zrównoważonego gmin

Kolejnym etapem pracy jest określenie zależności występujących między poziomami miernika rozwoju inwestycji a wybranymi charakterystycznymi cechami gmin. W tym celu wykorzystano analizę wariancji ANOVA, która pozwala sprawdzić, czy pewne czynniki wywierają wpływ na kształtowanie się średnich wartości badanych cech. Jest powszechnie stosowaną metodą statystyczną pozwalającą na ocenę istotności różnic wielu średnich. ANOVA jest metodą uniwersalną o dużych możliwościach wykorzystania do badań złożonych zagadnień badawczych⁹. Zmierza do ustalenia wpływu przynależności jednostki do określonej grupy na wartość określonej zmiennej skalowanej metrycznie. W najprostszej wersji przewiduje rozkład wariancji zmiennej skalowanej metrycznie (zależnej) na zróżnicowanie wewnątrz grup zdefiniowanych przez zmienną skategoryzowaną (niezależną) i pomiędzy tymi grupami.

Celem analizy wariancji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wartość badanej przez nas cechy odzwierciedla wpływ czynników, czy też występuje niezależnie od nich. Istnieje konieczność wyodrębnienia porównywalnych grup, tj. zmiennych niezależnych i zmiennej zależnej, która podczas badania jest porównywalna w grupach. Zmienne, które są kontrolowane, nazywane są czynnikami lub zmiennymi niezależnymi.

W analizie wariancji wykorzystuje się test F -Snedecora. Ma on postać ilorazu dwóch niezależnie oszacowanych wariancji. W liczniku F znajduje się tzw. wariancja międzygrupowa. Jest to zróżnicowanie wyników zmiennej zależnej wyjaśniane przez wpływ zmiennej niezależnej. Natomiast w mianowniku umieszczona jest wariancja wewnątrzgrupowa, czyli ważona średnia wariancji w poszczególnych grupach. Wartość statystyki F porównywana jest z wartością krytyczną F odczytaną z tablic rozkładu F -Snedecora dla ustalonego poziomu istotności i dla odpowiedniej liczby stopni swobody. Istotność danej cechy występuje przy poziomie istotności mniejszym lub równym wartości 0,05.

Testy analizy wariancji pozwalają sprawdzić, czy pewne czynniki wywierają wpływ na kształtowanie się średnich wartości badanych cech. Przy doborze wskaźników częstkowych, czyli cech typologicznych, uwzględniono zarówno kryteria merytoryczne, jak i formalno-statystyczne. Właściwie dobrany zestaw cech powinien możliwie dokładnie opisywać badane zjawisko oraz w niewielkim stopniu dublować się w zakresie wewnętrznej pojemności informacji.

⁹ Szerzej w: A. Luszniewicz, T. Słaby, *Statystyka z pakietem komputerowym STATISTICA PL. Teoria i zastosowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 156–194, oraz A. Luszniewicz (red.), *Statystyka w zarządzaniu*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2006, s. 77–98.

Końcowy zestaw cech typologicznych został zredukowany do tych najistotniejszych.

Dobór opisanego postępowania badania statystycznego składa się z wielu czynności, zmierzających do charakterystyki istotnych właściwości badanej zbiorowości. Określony cel badania zdefiniowany w pracy miał wpływ na wybór cech statystycznych i wybór metody badania. Badane gminy, czyli zbiorowość statystyczna, miały wiele cech stałych, wspólnych, oraz cechy zmienne, których warianty różniły jednostki wchodzące w skład zbiorowości. Zbiorowość była liczna, wszystkie gminy weszły w badanie w danym okresie. Bogata baza danych i charakter zjawiska badań wymagały zastosowania metod taksonomicznych.

6.2. Analiza poziomu i dynamiki gminnych inwestycji ekologicznych

Zgodnie z obowiązującym prawem, zadaniem każdej gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Przed każdą z nich stoją problemy, z jednej strony – konieczność jej szybkiego rozwoju oraz modernizacji infrastruktury w zakresie wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków i utylizacji odpadów, a z drugiej – możliwość finansowania prowadzonych i planowanych zadań inwestycyjnych. Gminne inwestycje ekologiczne warunkują przebieg procesów gospodarczych w gminie oraz wpływają na poziom i jakość życia mieszkańców.

Stan i zmiany elementów infrastruktury obrazują dane dotyczące ich poziomu, dynamiki i rozmieszczenia w latach 2001–2008. Dla potrzeb analizy dokonano podziału całej próby badawczej na gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Dla lepszego ukazania cech w wielu przypadkach zastosowano podział na miasto i wieś.

Ilustracją graficzną prezentowanych zjawisk są mapy przeglądowe (rys. 6.1–6.14). Obejmują przestrzenną prezentację zjawisk ujętą za okres 2005–2008. Dla lepszego zobrazowania zachodzących zjawisk połączono dane gmin w kategorii zbiorczych danych i rozmieszczono je na terenie powiatu. Poziom zachodzących zmian zamieszczono w legendzie mapy. Prezentowane dane poddano standaryzacji i prezentują one zmiany badanej cechy.

Inwestycje ekologiczne w gminach analizować można poprzez efekty rzeczowe. Gminy inwestycje w gospodarkę wodną i ściekową traktują priorytetowo. Rozbudowa inwestycji wodnych i ściekowych przyczynia się do osiągnięcia dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej:

- dyrektywy 91/271/E¹⁰ – poprzez realizację „Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych” (KPOŚK),
- dyrektywy 98/83/WE¹¹ – w sprawie jakości wody do spożycia przez ludzi,
- dyrektywy 76/464/EWG¹² – poprzez realizację zadań związanych z ograniczeniem odprowadzania do wód substancji niebezpiecznych,
- dyrektywy 00/60/WE¹³ – ramowej dyrektywy wodnej.

W analizowanym okresie (2001–2008) (tab. 6.1), w pierwszych trzech latach utrzymywał się w Polsce wysoki efekt przyrostu w kilometrach długości sieci wodociągowych, ale od 2005 r. zauważa się zmniejszenie wykonywanych sieci o ok. 20%. Realizacja takich inwestycji była spowodowana wykonywaniem zobowiązań dyrektyw unijnych w tym okresie.

W gminach miejskich od 2005 r. nastąpił wzrost poziomu efektów w postaci kilometrów sieci o ok. 10% w stosunku do 2001 r. W analogicznym okresie na terenach gmin wiejskich nastąpił spadek inwestycji sieci wodociągowych nawet o 30% w 2008 r. w stosunku do 2001 r. Efekty rzeczowe przedstawione w kilometrach były największe w latach 2001–2004. Świadczy to o nadrabianiu zaległości inwestycyjnych do 2004 r. Największą dynamikę wykazywały gminy miejsko-wiejskie i wiejskie do roku 2004. To w tych gminach były największe potrzeby ich realizacji. Natomiast od roku 2004 inwestycji tego rodzaju przybywało w gminach miejskich, a ich dynamika była bardzo wysoka. Świadczy to o realizacji programów poprawy dostępności do wody w większych skupiskach miejskich. Generalnie w podziale miasto – wieś zauważa się silną różnicę w realizacji inwestycji i efektach realizacyjnych kilometrów sieci wodociągowych w badanym okresie (tab. 6.1). Granicę wzrostu dla gmin wiejskich wyznacza rok 2004, a od 2005 r. inwestycje tego rodzaju dominują w gminach miejskich.

Szczegółowe efekty rzeczowe czynnej sieci wodociągowej i jej eksploatacji oraz wykorzystania przez mieszkańców przedstawiono w zbiorczej tab. 6.2.

W tab. 6.2 pokazano stan sieci wodociągowej funkcjonującej na terenie Polski. Analizując dane, zaobserwować można poprawę stanu długości wodociągów, a co za tym idzie – dostępności do bieżącej wody we wszystkich kategoriach gmin. Przy ogólnym przyroście realizacji sieci wodociągowych wyraźnie kształtuje się tendencja utrzymywania sieci w zarządzie gminy i eksploatacji

¹⁰ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, DzUrz WE L 135 z 30.05.1991, s. 40.

¹¹ Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody do spożycia przez ludzi, DzUrz WE L 330 z 05.12.1998, s. 32.

¹² Dyrektywa Rady 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego, DzUrz WE L 129 z 18.05.1976.

¹³ Dyrektywa Rady 00/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, DzUrz WE L 327 z 22.12.2000, s. 1.

przez jednostki gospodarki komunalnej w gminach miejsko-wiejskich. Oznacza to jednocześnie zabezpieczenie środków na bieżące utrzymanie sieci przez podmioty eksploatujące sieć. Jednak w gminach wiejskich zauważalny jest wzrost długości czynnej sieci obsługiwanej przez gminy. Sieć ta jest dwukrotnie dłuższa niż sieć utrzymywana w zarządzie jednostek gospodarki komunalnej. Taka sama tendencja utrzymuje się w pozostałych gminach.

Tabela 6.1

Efekty rzeczowe i dynamika poziomu zrealizowanych inwestycji w sieci wodociągowe w gminach w latach 2001–2008 (w km i %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska	6 380,9	6 582,0	7 347,7	7 470,9	5 575,9	5 868,8	5 168,7	4 979,3
gminy miejskie	653,5	622,1	628,7	606,8	715,7	645,4	695,2	768,3
gminy miejsko-wiejskie	1 694,8	1 790,4	1 879,5	1 921,5	1 468,0	1 497,0	1 478,9	1 418,6
gminy wiejskie	4 032,6	4 169,5	4 839,5	4 942,6	3 392,2	3 726,4	2 994,6	2 792,4
Miasto	875,2	887,3	867,9	827,0	979,3	841,1	1 002,3	1 153,3
Wieś	5 505,7	5 694,7	6 479,8	6 643,9	4 596,6	5 027,7	4 166,4	3 826,0
Rok 2001 = 100%								
Polska	100,00	103,15	115,15	117,08	87,38	91,97	81,00	78,03
gminy miejskie	100,00	95,20	96,21	92,85	109,52	98,76	106,38	117,57
gminy miejsko-wiejskie	100,00	105,64	110,90	113,38	86,62	88,33	87,26	83,70
gminy wiejskie	100,00	103,39	120,01	122,57	84,12	92,41	74,26	69,25
Miasto	100,00	101,38	99,17	94,49	111,89	96,10	114,52	131,78
Wieś	100,00	103,43	117,69	120,67	83,49	91,32	75,67	69,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportów BDR.

W badanym okresie systematycznie wzrasta ilość przyłączy do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania. W przeliczeniu na wskaźnik ludności korzystającej z sieci wodociągowych miejskich i wiejskich można przypuszczać, że rozpoczęły się już procesy międzygminnych inwestycji w sieć wodociągową przebiegającą na terenach kilku gmin o różnym charakterze. Z tego powodu podejmowane inicjatywy międzygminne w gminach o różnym charakterze nie pozwalają przyporządkować konkretnych efektów do danych gmin (informacje podawane były zbiorczo). Interesującym zjawiskiem jest zdecydowany wzrost przyłączy wody do budynków wiejskich w badanym okresie.

W statystyce ludności korzystających z wody sieciowej w całym okresie badań następował wzrost. Dane te potwierdzają, że na terenie całej Polski trwały intensywne procesy inwestycyjne z zakresu sieci wodociągowych. Jest to również elementem poprawy jakości wody pitnej w Polsce i wzrostu dostępności do zorganizowanych ujęć wodnych.

Można stwierdzić, iż wysokie wzrosty długości sieci miały miejsce do roku 2004 i od niego pozostają na niższych poziomach, ale cały czas z tendencją wzrostu. Jest to dowód na niemalejące potrzeby na tego rodzaju inwestycje i spełnianie warunków stawianych w dokumentach unijnych.

W latach 2001–2008 nastąpiła poprawa dostępności do sieci wodociągowej na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich. Z tego powodu wyraźnie zwiększył się pobór wody na cele konsumpcyjne, wcześniej nierejestrowany, gdyż woda pochodziła z własnych ujęć punktowych. Jednak w gospodarstwach domowych następuje relatywny spadek jej zużycia. Może być to spowodowane polityką cenową przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych wymuszających oszczędności poprzez wyższe ceny za dostarczaną wodę, jak też nowoczesnymi urządzeniami ograniczającymi jej zużycie, a może również świadomością mieszkańców co do jej ograniczonej ilości w przyrodzie. Zjawisko to uznaje się za sprzyjające idei zrównoważonego rozwoju.

Zwiększenie dostępności sieci wodociągowej sprzyja poprawie jakości wody do spożycia przez ludność. Polska zaliczana jest do krajów ubogich w zasoby wodne i jednocześnie jakość ich jest niezadowalająca. Inwestycje w gospodarkę wodną sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi poprzez właściwe jej dostarczanie i kontrolowanie poziomu jakości. Wynik inwestycji przeliczany może być na kilometry, jednak ta miara nie zawsze oddaje wiarygodną informację, gdyż dostęp do jej poboru i miejsca odbioru może być odległy, co znacznie wydłuża sieć. Zjawisko długich sieci wodociągowych najczęściej ma miejsce na terenach wyżynnych i górskich. Natomiast efekt liczony na osobę obsługiwaną przez sieć lepiej obrazuje to zjawisko.

Rozmieszenie przyrostu ludności korzystającej z wodociągów w roku 2008 w stosunku do 2005 r. (2005 r. = 100%) zaprezentowano w układzie powiatowym (rys. 6.1). Większość obszaru Polski pokryta jest porównywalnym przyrostem liczby ludności obsługiwanej przez sieci wodociągowe, jednak kilka powiatów charakteryzuje się wyższymi i niższymi przyrostami. Największy przyrost wystąpił na obszarze gmin powiatu ostrołęckiego, wołomińskiego, białobrzeskiego i piaseczyńskiego. Natomiast jednym z powiatów o najniższym przyroście ludności obsługiwanej przez wodociągi jest powiat krasnostawski.

Tabela 6.2

Efekty rzeczowe czynnej sieci wodociągowej, jej eksploatacja i ludność obsługiwana w latach 2001–2008

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Długość czynnej sieci rozdzielczej będącej w zarządzie bądź administracji gminy (w km)								
Polska	126 575,8	129 166,7	134 787,1	137 867,4	140 696,3	140 995,5	144 239,0	143 343,6
gminy miejskie	4 006,9	3 019,5	3 190,5	2 544,2	2 581,4	2 349,6	2 212,7	2 005,3
gminy miejsko-wiejskie	29 257,8	29 295,6	31 028,0	31 765,8	31 994,9	32 235,4	33 436,9	31 141,2
gminy wiejskie	93 311,1	96 851,6	100 568,6	103 557,4	106 120,0	106 410,5	108 589,4	110 197,1
Miasto	11 150,4	9 890,8	10 193,4	9 717,1	9 563,0	9 209,0	9 305,2	8 551,6
Wieś	115 425,4	119 275,9	124 593,7	128 150,3	131 133,3	131 786,5	134 933,8	134 792,0
Długość czynnej sieci rozdzielczej będącej w zarządzie bądź administracji gminy, eksploatowanej przez jednostki gospodarki komunalnej (w km)								
Polska	58 742,4	60 439,7	68 221,1	74 624,1	78 250,2	80 224,0	81 378,2	81 670,2
gminy miejskie	3 652,5	2 649,0	2 721,2	2 126,4	2 105,4	1 861,8	1 744,5	1 635,3
gminy miejsko-wiejskie	24 798,0	24 909,1	26 607,5	27 688,9	28 394,1	28 604,4	29 438,1	28 190,0
gminy wiejskie	30 291,9	32 881,6	38 892,4	44 808,8	47 750,7	49 757,8	50 195,6	51 844,9
Miasto	9 989,6	8 752,9	8 951,8	8 506,4	8 445,9	8 074,7	8 117,0	7 623,7
Wieś	48 752,8	51 686,8	59 269,3	66 117,7	69 804,3	72 149,3	73 261,2	74 046,5
Połączenia prowadzące do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania (w szt.)								
Polska	4 003 752	4 120 261	4 269 385	4 392 015	4 509 230	4 525 206	4 622 749	4 777 921
gminy miejskie	1 116 256	1 137 592	1 175 242	1 193 625	1 214 038	1 235 249	1 253 192	1 286 621
gminy miejsko-wiejskie	1 112 151	1 144 415	1 191 021	1 227 866	1 260 557	1 245 529	1 280 099	1 328 643
gminy wiejskie	1 775 345	1 838 254	1 903 122	1 970 524	2 034 635	2 044 428	2 089 458	2 162 657
Miasto	1 612 406	1 639 896	1 691 685	1 723 190	1 757 120	1 762 144	1 792 415	1 846 181
Wieś	2 391 346	2 480 365	2 577 700	2 668 825	2 752 110	2 763 062	2 830 334	2 931 740

Woda dostarczona gospodarstwom domowym (w dm ³)											
Polska	1 310 437,6	1284310,4	1268571,1	1229114,0	1219411,9	1221474,1	1200069,5	1212192,5			
gminy miejskie	835 194,4	805 608,6	780 343,3	751 675,1	727 762,4	716 072,8	698 431,9	696 873,2			
gminy miejsko-wiejskie	238 688,8	236 731,4	238 574,0	232 298,0	233 854,2	237 992,4	235 751,4	240 004,9			
gminy wiejskie	236 554,4	241 970,4	249 653,8	245 140,9	257 795,3	267 408,9	265 886,2	275 314,4			
Miasto	992 719,6	959 097,6	931 246,3	897 113,3	871 813,0	860 698,2	840 731,6	840 501,7			
Wieś	317 718,0	325 212,8	337 324,8	332 000,7	347 598,9	360 775,9	359 337,9	371 690,8			
Liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej											
Polska	31 988 171	32 413 260	32 511 300	32 644 428	32 853 498	32 923 339	33 030 689	33 184 460			
gminy miejskie	18 039 176	18 084 684	18 044 192	18 020 072	18 067 418	18 034 164	17 996 225	17 979 202			
gminy miejsko-wiejskie	3 846 990	6 881 242	6 929 175	6 981 363	7 032 551	7 064 934	7 124 274	7 193 004			
gminy wiejskie	7 303 246	7 447 334	7 537 933	7 642 993	7 753 529	7 824 241	7 910 190	8 012 254			
Miasto	21 886 166	22 210 143	22 171 951	22 157 754	22 219 354	22 186 205	22 154 308	22 160 439			
Wieś	10 102 005	10 203 117	10 339 349	10 486 674	10 634 144	10 737 134	10 876 381	11 024 021			

Źródło: jak do tab. 6.1.

Na rys. 6.2 przedstawiono dynamikę przyrostu sieci wodociągowej w 2008 r. (2005 r. = 100%). Zaledwie kilka powiatów w badanym okresie miało bardzo niski przyrost, a kilka – wyjątkowo wysoki, aż do granicy 153–167%. Bardzo wysokie przyrosty długości sieci były w powiatach: pińczowskim, tarnobrzelskim, białobrzelskim, milickim, a najniższe w: oleckim, brodnickim, nowomiejskim i iławskim, a także starachowickim, skarżyskim, sandomierskim, słupeckim, górowskim, krotoszyńskim. Pozostałe powiaty wykazały wzrosty porównywalne do siebie. Gminy położone na terenach górskich wykazują się długością sieci dłuższą niż na terenach nizinnych, co jest spowodowane położeniem przestrzennym takich gmin. Większość powierzchni kraju była na porównywalnym poziomie dynamiki realizacji sieci wodociągowych. Jest to potwierdzenie ciągłej realizacji procesów inwestycyjnych.

Wiele lat zaniedbań środowiska widoczne było w danych odnoszących się do zanieczyszczeń ciekłych: ścieków przemysłowych i komunalnych o wysokim skażeniu oraz braku sieci kanalizacyjnych na znacznych obszarach Polski. Osiem lat intensywnych inwestycji nie poprawiło wszystkich zaniedbań inwestycyjnych ostatnich dziesięcioleci. Jednak zauważalny jest wzrost długości sieci kanalizacyjnych, zwłaszcza w latach 2001–2006. Ma to bezpośredni związek z możliwością dofinansowania tych inwestycji ze środków unijnych przed okresem wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i rozpoczęciem procesów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Wynika także bezpośrednio z obowiązku realizacji dyrektyw unijnych odnoszących się do ścieków i przeprowadzania kanalizacji w większości gmin w Polsce.

W badanym okresie przybywa ludności korzystającej z kanalizacji zarówno w mieście, jak i na wsi. Przyrost odbiorców kanalizacji na wsi, prawdopodobnie spowodowany został zrealizowanymi wcześniej inwestycjami wodociągowym (tab. 6.3 i 6.4). Realizacja inwestycji kanalizacyjnych była w 2008 r. większa w porównaniu ze stanem z 2001 r. Szczególnie na obszarach wiejskich wzrosła długość sieci kanalizacyjnej, ale także bardzo dobrym miernikiem dostępności do sieci jest ilość przyłączy do budynków mieszkalnych. Analizując dane efektów realizacji sieci kanalizacyjnych, badany okres cechuje szybki przyrost zwłaszcza w latach 2001–2006 w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast w gminach miejskich od 2007 r. dynamika jest najniższa (tab. 6.3).

Wyraźnie wzrasta ilość przyłączy kanalizacyjnych zwłaszcza w gminach wiejskich w relacji do 2001 r. Gminy miejskie wykazują jedynie 50-procentowy wzrost. Dokonując analizy ilości ścieków odprowadzonych, wnioskujemy, że wzrost odprowadzanych ścieków w sposób zorganizowany jest szczególnie widoczny na terenach miejskich. Natomiast efekt spadku ilości ścieków obserwowany w gminach miejskich jest zjawiskiem interesującym i można to tłumaczyć ogólną tendencją spadku wykorzystania wody w gospodarstwach domowych i tym samym odprowadzonych ścieków. Jednocześnie w kategorii ścieków rozróżnić należy ścieki przemysłowe (stanowią one ok. 86% wszystkich

ścieków) oraz ścieki komunalne (ok. 14%). W statystykach GUS-u zauważyć można przede wszystkim spadek ilości ścieków przemysłowych. Najistotniejsze jednak jest to, że ścieków nieczyszczonych jest zaledwie 10%. Dokonując przeglądu efektów sieci kanalizacyjnej, widzimy także istotne zjawisko wzrostu odprowadzanych ścieków na wsiach. Jest to dowód na zrealizowane oczyszczalnie ścieków na wsiach i gminach miejsko-wiejskich, do których tam zlokalizowanych oczyszczalni dowozi się nieczystości płynne, odbierane z indywidualnych gospodarstw domowych. W badanym okresie wyraźnie zaobserwować można zmiany liczby osób korzystających z sieci kanalizacyjnej. Największy przyrost ludności korzystających z sieci wystąpił na terenach wiejskich.

Tabela 6.3

Efekty rzeczowe i dynamika poziomu inwestycji w sieć kanalizacyjną odprowadzającą ścieki w latach 2001–2008 (w km i %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska	4 209,6	5 011,7	6 477,3	5 916,3	5 416,7	5 685,0	4 426,1	4 947,6
gminy miejskie	898,5	830,3	954,6	932,9	859,9	936,6	1 121,7	1 715,5
gminy miejsko-wiejskie	1 295,5	1 444,4	1 591,3	1 558,4	1 736,8	1 850,2	1 069,9	999,8
gminy wiejskie	2 015,6	2 737,0	3 931,4	3 425,0	2 820,0	2 898,2	2 234,5	2 232,3
Miasto	1 418,1	1 484,0	1 517,6	1 478,9	1 496,2	1 577,2	1 457,5	2 261,8
Wieś	2 791,5	3 527,7	4 959,7	4 437,4	3 920,5	4 107,8	2 968,6	2 685,8
Dynamika (rok 2001 = 100%)								
Polska	100,0	119,1	153,9	140,5	128,7	135,0	105,1	117,5
gminy miejskie	100,0	92,4	106,2	103,8	95,7	104,2	124,8	190,9
gminy miejsko-wiejskie	100,0	111,5	122,8	120,3	134,1	142,8	82,6	77,2
gminy wiejskie	100,0	135,8	195,0	169,9	139,9	143,8	110,9	110,7
Miasto	100,0	104,6	107,0	104,3	105,5	111,2	102,8	159,5
Wieś	100,0	126,4	177,7	158,9	140,4	147,1	106,3	96,2

Źródło: jak do tab. 6.1.

W 2003 i 2004 r. wykonano (w km) najwięcej sieci kanalizacyjnej w porównaniu z 2001 r. Był to przyrost 40–50-procentowy. Ostatecznie łączne efekty czynnej sieci kanalizacyjnej wskazują, że na obszarach gmin wiejskich prawie 3-krotnie wzrosła łączna wielkość sieci kanalizacyjnej w latach 2001–2008. W gminach miejskich czynna sieć kanalizacyjna jest o połowę dłuższa w 2008 r. w porównaniu z 2001 r.

Tabela 6.4

Efekty rzeczowe czynnej sieci kanalizacyjnej, jej eksploatacja i ludność obsługiwana w latach 2001–2008

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Długość czynnej sieci kanalizacyjnej (w km)								
Polska	55 495,9	60 950,0	68 857,0	73 867,3	80 130,8	84 856,2	89 505,8	94 791,6
gminy miejskie	26 749,1	27 613,5	28 748,4	29 664,9	30 830,8	31 628,1	32 684,4	34 181,9
gminy miejsko-wiejskie	12 598,6	14 163,2	16 296,7	17 836,8	19 659,6	21 204,5	22 355,3	23 598,6
gminy wiejskie	16 148,2	19 173,3	23 811,9	26 365,6	29 640,4	32 023,6	34 466,1	37 011,1
Miasto	36 479,7	37 989,4	40 024,7	41 463,2	43 310,3	44 575,3	45 969,5	47 848,8
Wieś	19 016,2	22 960,6	28 832,3	32 404,1	36 820,5	40 280,9	43 536,3	46 942,8
Połączenia prowadzące do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania (w szt.)								
Polska	1 235 244	1 356 099	1 510 860	1 644 445	1 754 512	1 854 755	1 966 604	2 088 900
gminy miejskie	661 914	701 107	743 515	782 224	797 476	828 645	860 856	903 654
gminy miejsko-wiejskie	310 611	341 861	387 183	425 408	462 308	491 085	521 709	551 132
gminy wiejskie	262 719	313 131	380 162	436 813	494 728	535 025	584 039	634 114
Miasto	930 676	990 835	1 060 788	1 122 226	1 156 517	1 200 136	1 249 750	1 307 940
Wieś	304 568	365 264	450 072	522 219	597 995	654 619	716 854	780 960
Ścieki odprowadzone (dm ³)								
Polska	1 424 044,0	1 353 138,5	1 323 730,4	1 293 594,5	1 273 632,1	1 265 161,5	1 265 527,6	1 254 372,5
gminy miejskie	1 138 446,9	1 073 089,6	1 041 328,0	1 006 040,8	979 887,3	966 051,7	953 846,0	936 959,3
gminy miejsko-wiejskie	210 681,0	203 463,2	201 078,1	200 139,6	198 798,3	200 593,2	205 331,8	203 258,8
gminy wiejskie	74 916,1	76 585,7	81 324,3	87 414,1	94 946,5	98 516,6	106 349,8	114 154,4
Miasto	1 335 974,7	1 262 951,6	1 226 782,6	1 188 472,9	1 159 981,6	1 144 997,5	1 134 922,6	1 113 331,8
Wieś	88 069,3	90 186,9	96 947,8	105 121,6	113 650,5	120 164,0	130 605,0	141 040,7

Liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej											
Polska	–	21 677 312	21 932 527	22 252 755	22 586 814	22 796 459	22 987 914	23 259 520			
gminy miejskie	–	16 257 968	16 233 013	16 283 884	16 317 542	16 321 286	16 314 740	16 352 255			
gminy miejsko-wiejskie	–	3 744 991	3 828 678	3 937 830	4 043 615	4 123 772	4 187 275	4 272 690			
gminy wiejskie	–	1 674 353	1 870 836	2 031 041	2 225 657	2 351 401	2 485 899	2 634 575			
Miasto	–	19 598 786	19 601 298	19 714 383	19 791 516	19 820 401	19 829 604	19 908 118			
Wieś	–	2 078 526	2 331 229	2 538 372	2 795 298	2 976 058	3 158 310	3 351 402			

Źródło: jak do tab. 6.1.

T a b e l a 6.5

Efekty rzeczowe inwestycji w oczyszczalnie ścieków (w obiektach), przepustowość i rodzaje w latach 2001–2008

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Oczyszczalnie ogółem (w jedn. obj.)								
Polska	4 104	4 120	4 125	4 214	4 257	4 254	4 251	4 244
gminy miejskie	996	980	944	940	931	897	871	837
gminy miejsko-wiejskie	1 302	1 278	1 263	1 276	1 270	1 256	1 239	1 239
gminy wiejskie	1 806	1 862	1 918	1 998	2 056	2 101	2 141	2 168
Miasto	1 794	1 738	1 683	1 677	1 670	1 629	1 592	1 545
Wieś	2 310	2 382	2 442	2 537	2 587	2 625	2 659	2 699
Oczyszczalnie chemiczne, biologiczne i z podwyższonym usuwaniem biogenów								
Polska	3 425	3 501	682	742	775	809	825	852
gminy miejskie	677	678	189	203	214	226	230	242
gminy miejsko-wiejskie	1 110	1 115	236	260	273	279	283	288
gminy wiejskie	1 638	1 708	257	279	288	304	312	322
Miasto	1 368	1 354	359	387	405	424	424	440
Wieś	2 057	2 147	323	355	370	385	401	412

Przepustowość ogółem (m ³ /doła)								
Polska	16 960 530	16 281 142	16 142 045	15 863 140	16 168 770	16 271 378	16 675 585	16 954 628
gminy miejskie	11 791 273	11 214 992	11 134 337	10 584 845	10 736 888	11 397 841	11 396 290	10 596 770
gminy miejsko-wiejskie	3 885 151	3 770 180	3 642 273	3 866 646	3 761 054	3 141 022	3 474 112	4 527 948
gminy wiejskie	1 284 106	1 295 970	1 365 435	1 411 649	1 670 828	1 732 515	1 805 183	1 829 910
Miasto	15 054 793	14 364 469	14 230 176	13 679 636	13 732 510	13 772 433	14 105 210	14 191 376
Wieś	1 905 737	1 916 673	1 911 869	2 183 504	2 436 260	2 498 945	2 570 375	2 763 252
Przepustowość z podwyższonym usuwaniem bioogenów								
Polska	11 592 788	11 421 696	5 069 970	5 403 341	5 956 942	6 282 254	6 374 838	7 168 311
gminy miejskie	8 332 759	8 110 523	4 104 656	4 360 641	4 869 274	5 156 453	5 180 801	5 923 592
gminy miejsko-wiejskie	2 603 330	2 630 529	813 575	886 594	914 318	936 151	938 276	998 462
gminy wiejskie	656 699	680 644	151 739	156 106	173 350	189 650	255 761	246 257
Miasto	10 810 631	10 596 680	4 874 925	5 186 531	5 715 017	6 024 078	6 031 394	6 815 083
Wieś	782 157	825 016	195 045	216 810	241 925	258 176	343 444	353 228

Źródło: jak do tab. 6.1.

Analizując ilość ścieków faktycznie odprowadzanych i liczbę osób korzystających ze zorganizowanych systemów, można stwierdzić, iż gminy wiejskie wyrównują różnice w wielkości wytwarzanych i odprowadzanych nieczystości między gminami miejskimi i wiejskimi. Można te zjawiska rozpatrywać także z punktu widzenia korzyści, jakie niesie poprawa jakości wody w obiegu i zachowanie jej walorów na przyszłość. W ogólnym rozliczeniu ilość ścieków maleje. Maleją ścieki odprowadzane w gminach miejskich. Wynika to także z faktu, że powstały w badanym okresie nowe oczyszczalnie ścieków przemysłowych, które odbierają ten rodzaj ścieków. Ścieki komunalne trafiają do miejskich oczyszczalni, ale już nie są mieszane ze ściekami przemysłowymi. Powstaje dzięki temu korzystny wynik ograniczenia ich ilości. Natomiast na terenach wiejskich skanalizowanych przybywa ścieków komunalnych.

Rozmieszczenie ludności korzystającej z kanalizacji w układzie powiatowym przedstawiono na rys. 6.3. Gminy, w których występowały inwestycje wodociągowe, realizowały też w następnym okresie sieć kanalizacyjną, której rozmieszczenie na terenach tych powiatów jest równomierne. Rekordowy przyrost tych inwestycji miały gminy powiatu opolskiego, lubelskiego, a najniższy gminy w powiatach: łęczyńskim, świdnickim i krasnostawskim. Generalnie można stwierdzić, iż wzrasta udział ludności obsługiwanej przez sieć kanalizacyjną, a tym samym ilość gospodarstw domowych obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków. Jest to niewątpliwie bardzo korzystne zjawisko dla poprawy jakości wody powierzchniowej w Polsce, do której dokonuje się zrzutu wysoko oczyszczonych ścieków.

Przestrzenne rozmieszczenie przyrostu sieci kanalizacyjnych pokazano na rys. 6.4. Proces intensyfikacji tych inwestycji najbardziej był widoczny w kilku powiatach skupionych wokół aglomeracji warszawskiej. Gminy o rekordowej dynamice przyrostu sieci kanalizacyjnej znajdowały się w powiecie wejherowskim czy pińczowskim. Należy również zauważyć, że na wielu obszarach w Polsce z uwagi na ukształtowanie terenu poprowadzenie sieci kanalizacyjnych jest niemożliwe. Nie zwalnia to jednak tych gmin z obowiązku oczyszczania ścieków. Tam występuje sieć małych oczyszczalni ścieków, do których dowozi się nieczystości komunalne ze szczelnych zbiorników ściekowych rozmieszczonych na prywatnych posesjach. Generalnie w większości powiatów przybyło zdecydowanie sieci kanalizacyjnej w relacji do 2005 r., w niektórych powiatach jest to wzrost 3–4-krotny.

Obiekty oczyszczalni ścieków należą do najbardziej kapitałochłonnych inwestycji (tab. 6.5). Okres ich realizacji jest kilkuletni. Często na efekty trzeba czekać kilka lat. „Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych” był podstawą do realizacji takich inwestycji przede wszystkim w większych aglomeracjach. Klasyfikacja obiektów oczyszczalni ścieków ulegała w badanym okresie zmianom i dlatego lata 2001–2002 charakteryzują się tak dużą ich liczbą.

T a b e l a 6.6

Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków miejskich i wiejskich
w latach 2001–2008

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przez oczyszczalnie ogółem								
Polska	21 132 183	21 651 436	22 211 547	22 538 595	22 960 921	23 398 286	23 708 903	24 056 216
gminy miejskie	15 752 309	16 025 208	16 149 018	16 145 634	16 198 686	16 312 712	16 311 945	16 304 740
gminy miejsko-wiejskie	3 817 556	3 889 623	4 064 328	4 179 347	4 316 652	4 467 990	4 577 994	4 704 316
gminy wiejskie	1 562 318	1 736 605	1 998 201	2 213 614	2 445 583	2 617 584	2 818 964	3 047 160
Miasto	19 297 469	19 600 234	19 794 583	19 828 771	19 955 431	20 144 886	20 192 561	20 234 140
Wieś	1 834 714	2 051 202	2 416 964	2 709 824	3 005 490	3 253 400	3 516 342	3 822 076
Przez oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem bioogenów								
Polska	–	–	11 659 147	12 798 702	14 229 021	14 870 716	15 654 555	17 752 324
gminy miejskie	–	–	9 042 003	9 840 208	11 030 130	11 494 744	12 143 843	13 865 331
gminy miejsko-wiejskie	–	–	1 987 617	2 216 894	2 335 064	2 449 036	2 484 119	2 682 517
gminy wiejskie	–	–	629 527	741 600	863 827	926 936	1 026 593	1 204 476
Miasto	–	–	10 856 731	11 832 211	13 090 378	13 623 147	14 280 956	16 159 059
Wieś	–	–	802 416	966 491	1 138 643	1 247 569	1 373 599	1 593 265

Ź r ó d ł o: jak do tab. 6.1 (w latach 2001–2002 nie klasyfikowano według kryterium podwyższonych bioogenów).

Jednak w ogólnej ilości efektu oczyszczania wzrasta ich jakość z uwagi na wyższą skuteczność procesu oczyszczania w samych oczyszczalniach biologicznych i o podwyższony stopień oczyszczania. Najwięcej przybywa oczyszczalni komunalnych z podwyższonym usuwaniem biogenów. Ten rodzaj oczyszczalni jest budowany w gminach miejskich. Natomiast w gminach wiejskich dominują małe oczyszczalnie mechaniczne i biologiczne. Jakość procesu może być większa przy mniejszej ilości obiektów i większej przepustowości oczyszczania. Jest to widoczne także na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich (tab. 6.5).

„Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych” jest dokumentem rządowym mającym na celu wypełnienie zobowiązań przyjętych przez Polskę i stanowi plan działań inwestycyjnych w celu osiągnięcia pełnej zgodności z wymogami dyrektywy do końca 2015 r. Zgodnie z założeniami KPOŚK gminy miejskie powinny wybudować, rozbudować lub zmodernizować oczyszczalnie ścieków w 318 aglomeracjach powyżej 15 000 RLM i w ok. 450 aglomeracjach powyżej 2000 RLM. Dla całej Polski przewiduje się wybudowanie, rozbudowanie i zmodernizowanie 1273 oczyszczalni do 2015 r. Część z tych obiektów znajduje się w miastach na prawach powiatu. Analizując dane (tab. 6.6), zauważyć można wzrost liczby obiektów umożliwiających usuwanie zanieczyszczeń w najwyższym stopniu. Dane te odnoszą się do ludności obsługiwanej przez takie obiekty. Zwłaszcza bardzo dużą poprawę w oczyszczaniu ścieków widać na terenach wiejskich. Na terenach wiejskich w 2008 r. nastąpił 2-krotny wzrost liczby osób obsługiwanych przez oczyszczalnie o podwyższonym usuwaniu biogenów.

W miastach przyrost liczby ludności obsługiwanej jest na poziomie niższym w badanym okresie, wynika to z faktu, że tam dostępność do oczyszczalni była większa jeszcze przed 2001 r. Dzięki tym inwestycjom można spodziewać się mniejszych zanieczyszczeń wód i gleb. Jest to istotne z punktu widzenia jakości życia mieszkańców nie tylko tych terenów, gdyż nieczystości płynne przemieszczają się głównymi ciekami.

W tab. 6.7 pokazano procentowy udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków. W badanym okresie wzrastał procentowy udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków na terenie Polski. W miastach jest to 86,89% ludności, a na terenie wsi mimo 2-krotnego wzrostu od 2001 r. – zaledwie 25,74% ludności. Średni wskaźnik dla Polski wzrasta w kolejnych latach i w 2008 r. wynosił 63% ludności, ale do średniego poziomu europejskiego (78%) jeszcze dużo brakuje.

Dalekosiężne i szczegółowe cele gospodarki odpadami zostały zawarte w „Krajowym planie gospodarki odpadami” (KPGO) 2010. Realizacja ich zmierza do zapobiegania i minimalizacji ilości wytwarzanych odpadów oraz ograniczenia ich właściwości niebezpiecznych oraz wykorzystania właściwości materiałowych i energetycznych. W sytuacji gdy nie można ich poddać proce-

som odzysku, ich unieszkodliwianie i składowanie powinny być traktowane jako najmniej pożądany sposób postępowania z odpadami. Każdy wytwórca odpadów jest obowiązany do stosowania takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów lub pozwalają utrzymać ich ilość na możliwie najniższym poziomie, a także ograniczają negatywne oddziaływanie na środowisko. Właściciel odpadów jest zobowiązany do postępowania z nimi zgodnie z zasadami gospodarowania odpadami i wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami w gminie skoordynowanymi z KPGO.

Tabela 6.7

Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczbie ludności w podziale
miasto – wieś w latach 2002–2008

Jednostka terytorialna	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska	56,65	58,16	59,04	60,17	61,37	62,20	63,08
Miasto	83,15	84,18	84,49	85,19	86,20	86,60	86,89
Wieś	14,00	16,47	18,43	20,40	22,05	23,76	25,74

Źródło: jak do tab. 6.1.

Z przedstawionych danych wynika, że do 2003 r. wzrastała powierzchnia składowisk odpadów i ich wydajność. Jednak od 2003 r. widoczny jest minimalny wzrost, który może zagrażać realizacji dyrektyw unijnych. Istotne jest jednak to, że poziom wytwarzanych odpadów nie ma tendencji wzrostowej, pozostaje na porównywalnym poziomie przez cały okres badawczy (tab. 6.8–6.9). W tab. 6.8 przedstawiono obiekty nowo powstałe, oddane do użytku w danych latach, a nie sumę wszystkich obiektów. Składowiska odpadów komunalnych są poważnym problemem. Większość odpadów komunalnych nadal trafia na składowiska, których wiele nie spełnia wymagań technicznych i prawnych. Stąd też konieczność zamykania takich obiektów lub ich rekultywacja. Obiekty składowisk muszą spełniać dyrektywę Rady 99/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów¹⁴. W roku 2004 funkcjonowało 1049 kontrolowanych składowisk odpadów, z czego 829 na terenach gmin wiejskich i jednocześnie 2031 dzikich składowisk niespełniających warunków dyrektywy (według danych KPGO).

W wytwarzanych odpadach (tab. 6.9) przypadających na 1 km² w roku 2008 nastąpił spadek. W okresie 2001–2004 obserwowano sukcesywny spadek ilości zebranych odpadów, niemniej jednak spadek ten jest wynikiem m. in. niezgodnej

¹⁴ Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, DzUrz WE L 182 z 16.07.1999, s. 1.

Tabela 6.8

Efekty rzeczowe i dynamika inwestycji w składowiska odpadów, w latach 2001–2008

Dynamika (w %, 2001 r. = 100%)															
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Obiekty ogółem															
45	22	20	18	8	8	12	13	100,0	48,9	44,4	40,0	17,8	17,8	26,7	28,9
Powierzchnia (w ha)															
114,0	72,8	349,5	49,1	52,4	24,5	149,4	57,8	100,0	63,9	306,6	43,1	46,0	21,5	131,1	50,7
Wydajność (w t/rok)															
696 292	457 653	3 612 773	636 098	609 754	608 082	589 059	448 594	100,0	65,7	518,9	91,4	87,6	87,3	2 077,7	64,4
Obiekty komunalne															
41	21	18	17	7	7	8	8	100,0	51,2	43,9	41,5	17,1	17,1	19,5	19,5
Powierzchnia (w ha)															
110,9	72,1	30,3	47,3	35,4	21,8	55,2	41,9	100,0	65,0	27,3	42,7	31,9	19,7	49,8	37,8
Wydajność (w t/rok)															
686 616	455 599	1 003 473	618 698	509 754	591 082	281 045	336 064	100,0	66,4	146,1	90,1	74,2	86,1	40,9	48,9

Źródło: jak do tab. 6.1.

ze stanem faktycznym rejestracji ilości odpadów trafiających do odzysku i podlegających procesom unieszkodliwiania. Wynika to z innego sposobu klasyfikowania odpadów i błędów statystycznych przy ich rozliczaniu. Ponadto należy uwzględnić, iż część wytwarzanych odpadów w gospodarstwach domowych, w tym przede wszystkim odpady ulegające biodegradacji, jest wykorzystywana we własnym zakresie, zwłaszcza w gminach wiejskich (tab. 6.9).

Tabela 6.9

Odpady wytworzone i ich struktura w latach 2002–2008

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Odpady wytworzone na 1 km ² (w tonach)						
377,0	385,5	396,7	398,5	394,9	397,9	367,6
Udział odpadów składowanych w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (w %)						
14,5	13,3	13,8	13,4	15,2	15,6	17,7
Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (w %)						
79,0	79,1	78,5	79,3	76,8	76,4	74,9

Źródło: jak do tab. 6.1, dane za rok 2001 były w inny sposób klasyfikowane.

Niski udział odpadów poddanych odzyskowi jest poważnym problemem dla gmin. W gospodarce odpadami nieodzowne jest przyjęcie przez gminę skutecznego programu segregacji odpadów, który powinien stanowić element gminnego planu gospodarki odpadami. Program taki reguluje sposób prowadzenia selektywnej zbiórki, rodzaj i wielkość pojemników i częstotliwości wywozu odpadów. Najważniejszym jednak elementem pozostaje odzysk z odpadów. Budowa składowisk odpadów z jednej strony zapewnia funkcjonowanie całego systemu gospodarowania odpadami, z drugiej jednak – pogarsza stan środowiska w miejscu lokalizacji inwestycji i w jej otoczeniu. Gmina likwidując dzikie wysypiska wpłynie na wzrost dochodów budżetowych z tytułu opłat pobieranych za składowanie odpadów. Te z kolei mogą być przeznaczane na działania ograniczające uciążliwość ich składowisk.

Tereny wiejskie w Polsce posiadają wiele cech, które w znacznym stopniu odróżniają je od terenów miejskich. Te cechy to m. in. niski poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną i wyższe koszty usług komunalnych spowodowane brakiem skupionej zabudowy w wielu wsiach i gminach wiejskich. Ma to swój wyraz w gospodarce odpadami. Tylko część z ok. 30% wytworzonych tu odpadów komunalnych jest wywożona w sposób zorganizowany, pozostałe są utylizowane samodzielnie przez mieszkańców, przy czym niejednokrotnie w sposób sprzeczny z wymaganiami przepisów ochrony środowiska. Dotyczy to zwłaszcza odpadów po środkach chemicznych i odpadów weterynaryjnych.

Istotnym elementem systemu odpadowego jest ponowne wykorzystanie odpadów przez wyspecjalizowane firmy z odpadów wysegregowanych, a także osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków. Odzysk surowców nie byłby możliwy bez realizacji określonych inwestycji ekologicznych. Takie działania są niewątpliwie istotą zrównoważonego rozwoju.

„Krajowy plan gospodarki odpadami”¹⁵ już w 2010 r. przewiduje wybudowanie instalacji zapewniającej przyjęcie i przeróbkę 2,1 mln Mg odpadów do przerobu biologicznego. Koszty tych przedsięwzięć w jego ramach, w latach 2004–2014 mają wynieść 8,41 mld zł, przy czym środki własne samorządów gminnych mają stanowić 30% tej kwoty. Rezultatem tych działań ma być sukcesywna redukcja odpadów aż do poziomu 50% w 2013 r., a reszta musi być poddana przetworzeniu¹⁶. Obowiązkiem samorządów jest realizacja celów planu w odniesieniu do odpadów komunalnych.

Celem ilościowym jest odzyskanie do końca 2010 r. 50% odpadów wielkogabarytowych i 50% odpadów niebezpiecznych ze strumienia odpadów komunalnych oraz zapewnienie, że ok. 25% odpadów ulegających biodegradacji będzie unieszkodliwionych w sposób inny niż składowanie. Realizacja planu jest bardzo trudna i według obecnego stanu kontroli redukcja odpadów wyrzucanych na wysypiska nie była na odpowiednim poziomie. Plan zakładał redukcję o jedną czwartą, a realizowany był na poziomie 8%. Oznacza to, że za niewypełnienie zobowiązań unijnych Polska zapłaci karę ok. 7 mln zł za 2010, a od 2013 r. stawka za każdy dzień to koszt 250 tys. euro.

Jedynym rozwiązaniem problemu śmieci jest jednoznaczne ustawowe zagwarantowanie przejęcia śmieci przez gminy. To gminy powinny zamawiać firmy odbierające odpady i decydować, jak dalej z nimi postępować. W obecnym stanie prawnym takiego obowiązku gminy nie mają i ostatecznie nie wszystkie odpady trafiają do legalnych zakładów przetwórczych. Nie funkcjonują także kary za niegospodarność odpadową.

¹⁵ Uchwała Nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami, MP 2003, nr 11, poz. 159; Uchwała Rady Ministrów Nr 233 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010”, MP 2006, nr 90, poz. 946, 947, http://www.mos.gov.pl/artukul/321_odpady/250_krajowy_plan_2010_tresc.html, 21.03.2012; Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014”, MP 2010, nr 101, poz. 1183, http://www.mos.gov.pl/kategoria/3340_krajowy_plan_gospodarki_odpadami_2014/, 21.03.2012.

¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”, MP 2003, nr 33, poz. 433, s. 67–68, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1e501571e73.pdf, 21.03.2012.

Rys. 6.1. Ludność korzystająca z wodociągów w roku 2008 w stosunku do 2005 r.
(w %; 2005 r. = 100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR.

Rys. 6.2. Długość sieci wodociągowej w 2008 r. w stosunku do 2005 r.
(w %; 2005 r. = 100%)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.3. Przyrost ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. w stosunku do 2005 r.
(w %; 2005 r. = 100%)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.4. Zmiana długości sieci kanalizacyjnej w 2008 r. w stosunku do 2005 r.
(w %; 2005 r. = 100%)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.5. Powierzchnia obszarów chronionych według stanu na 2008 r. (w ha/km²)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.6. Przyrost dochodów własnych z tytułu wpływów z podatków na 1 mieszkańca w latach 2005–2008

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.7. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem za lata 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.8. Zmiana udziału dochodów podatkowych w dochodach własnych, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.9. Zmiana udziału dochodów podatkowych w dochodach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.10. Zmiana wpływów z tytułu podatków dochodowych w dochodach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.11. Zmiana udziału podatku od nieruchomości w dochodach własnych, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.12. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.13. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w wydatkach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

Rys. 6.14. Udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w wydatkach inwestycyjnych ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Źródło: jak do rys. 6.1.

6.3. Analiza naturalnych elementów środowiska w obszarze gmin

Obszary i obiekty przyrodnicze o wysokich walorach przyrodniczych w Polsce są bardzo zróżnicowane przestrzennie. Sposób wykorzystania zasobów środowiska ułatwia, utrudnia lub nawet uniemożliwia podjęcie określonych rodzajów działalności na danym terenie. Władze samorządowe w różny sposób wykorzystują środowiskowe walory przyrodnicze. Podejmowany jest wysiłek zagospodarowania terenów w taki sposób, aby środowisko przyrodnicze nie ponosiło uszczerbku, zaś w szerszym ujęciu obszar mógł się rozwijać.

Na terenie kraju występują liczne zespoły roślinne, siedliska przyrodnicze wymagające ochrony w ramach europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”. Czynnikiem sprzyjającym utrzymaniu dużej różnorodności przyrodniczej i krajobrazowej jest m. in. nierównomierne uprzemysłowienie i zurbanizowanie kraju. Na terenie Polski charakterystyczne jest zachowanie na znacznych obszarach tradycyjnego rolnictwa oraz rozległych i zwartych kompleksów leśnych oraz naturalnych dolin rzek. Ważną rolę w ochronie różnorodności biologicznej spełniają lasy. Są one ostoją wielu gatunków zwierząt. Zróżnicowanie roślinne lasów poprawia bilans wodny kraju. Wskaźnik lesistości na koniec 2004 r. wynosił 28,7%. W Polsce różnego rodzaju ochroną objęte jest 32,5% powierzchni kraju. To na tych obszarach znajdują się 23 parki narodowe, 1368 rezerwatów przyrody, 120 parków krajobrazowych, 448 obszarów chronionego krajobrazu. Powstają obszary chronione w ramach programu „Natura 2000” na 2 934 437 ha, co stanowi 9,64% lądowej powierzchni kraju.

Ochrona przyrody musi być uwzględniana w odniesieniu do realizacji nowych inwestycji, a szczególnie w sektorze transportu. Istotne znaczenie ma dyrektywa 85/337/EWG¹⁷ w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (znowelizowana dyrektywą 97/11/WE¹⁸) oraz dyrektywa 92/43/EWG¹⁹, tzw. siedliskowa, i dyrektywa 79/409/EWG²⁰, tzw. ptasia.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, DzUrz WE L 175 z 05.07.1985, s. 40; L 73 z 14.03.1997, s. 5; L 156 z 25.06.2003, s. 17.

¹⁸ Dyrektywa 97/11 WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337 /EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko, DzUrz WE L 73 z 14.03.1997, s. 5–15.

¹⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, DzUrz WE L 206 z 22.07.1992, s. 7.

²⁰ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, DzUrz WE L 103 z 25.04.1979, s. 1.

Tabela 6.10

Ochrona przyrody w obiektach ochronnych przestrzennie w latach 2001–2008 (powierzchnia w ha)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Parki narodowe								
Polska	314 527,1	314 532,5	314 551,2	317 405,5	317 233,8	317 233,7	317 299,3	314 477,4
gminy miejskie	14 840,3	14 844,1	14 844,1	14 835,2	14 835,2	14 835,6	14 836,3	14 804,6
gminy miejsko-wiejskie	83 305,5	83 004,6	83 021,6	83 021,6	83 035,0	83 035,0	83 035,0	80 266,3
gminy wiejskie	216 381,3	216 683,8	216 685,5	219 548,7	219 363,6	219 363,1	219 428,0	219 406,5
Rezerwaty przyrody								
Polska	147 708,1	148 964,7	160 601,9	162 435,2	165 244,7	166 900,8	168 797,7	173 593,9
gminy miejskie	5 900,8	5 897,1	6 003,2	6 007,2	6 172,3	6 250,9	6 419,2	6 341,2
gminy miejsko-wiejskie	54 493,9	54 623,6	56 204,6	57 020,2	57 132,9	57 662,0	58 916,1	62 261,9
gminy wiejskie	87 313,4	88 444,0	98 394,1	99 407,8	101 939,5	102 987,9	103 462,4	104 990,8
Parki krajobrazowe razem								
Polska	2 552 803,6	2 569 177,7	2 572 958,7	2 603 683,6	2 603 575,5	2 602 094,5	2 603 020,2	2 601 699,1
gminy miejskie	87 375,3	87 375,3	87 407,3	86 408,6	86 423,4	87 808,5	88 422,8	83 581,4
gminy miejsko-wiejskie	907 403,9	914 608,3	914 439,3	934 622,7	936 594,5	941 535,2	952 628,8	955 941,4
gminy wiejskie	1 558 024,4	1 567 194,1	1 571 112,1	1 582 652,3	1 580 557,6	1 572 750,8	1 561 968,6	1 562 176,3
Parki krajobrazowe rezerwaty i pozostałe formy ochrony przyrody								
Polska	82 022,9	83 096,1	83 683,6	86 499,7	86 719,8	87 129,4	87 914,5	87 937,2
gminy miejskie	1 488,0	1 488,0	1 527,5	1 524,3	1 628,5	1 625,5	1 756,8	1 778,7
gminy miejsko-wiejskie	37 015,0	37 332,8	37 212,9	39 340,8	39 444,0	39 594,8	40 408,7	40 357,8
gminy wiejskie	43 519,9	44 275,3	44 943,2	45 634,6	45 647,3	45 909,1	45 749,0	45 800,7

Obszary chronionego krajobrazu									
Polska	7 336 830,8	7 327 484,7	7 165 298,0	7 129 228,6	7 130 374,1	6 993 396,0	7 047 537,8	7 057 791,9	
gminy miejskie	154 264,5	154 426,6	152 189,7	129 942,9	128 738,8	109 965,2	111 048,9	107 331,4	
gminy miejsko-wiejskie	2 257 114,2	2 255 653,6	2 196 140,5	2 175 859,3	2 169 258,8	2 166 630,4	2 186 241,5	2 192 309,0	
gminy wiejskie	4 925 452,1	4 917 404,5	4 816 967,8	4 823 426,4	4 832 376,5	4 716 800,4	4 750 247,4	4 758 151,5	
Obszary chronionego krajobrazu wprowadzone uchwałą rady gminy									
Polska	–	–	50 720,1	53 534,5	52 756,4	59 728,3	63 733,2	69 475,2	
gminy miejskie	–	–	2 349,3	2 296,3	2 297,3	5 847,3	6 598,7	6 598,7	
gminy miejsko-wiejskie	–	–	25 125,1	27 943,6	27 959,8	34 142,6	0	34 556,7	
gminy wiejskie	–	–	23 245,7	23 294,6	22 499,3	19 738,4	22 986,8	28 319,8	
Obszary chronionego krajobrazu rezerwaty i pozostałe formy ochrony przyrody									
Polska	76 959,2	77 697,5	84 319,5	86 612,9	85 914,4	86 753,9	87 688,2	88 684,4	
gminy miejskie	2 913,3	2 982,5	3 049,0	2 955,5	2 998,0	3 228,7	3 051,4	2 950,0	
gminy miejsko-wiejskie	20 307,6	20 827,8	20 837,4	22 305,9	22 352,7	22 490,7	22 840,8	23 845,9	
gminy wiejskie	53 738,3	53 887,2	60 433,1	61 351,5	60 563,7	61 034,5	61 796,0	61 888,5	
Obszary chronionego krajobrazu rezerwaty i pozostałe formy ochrony przyrody wprowadzone uchwałą rady gminy									
Polska	–	–	1 333,1	1 291,4	123,2	249,1	175,8	185,7	
gminy miejskie	–	–	53,0	0	0	79,4	0	0	
gminy miejsko-wiejskie	–	–	20,1	32,4	28,9	5,0	0	17,2	
gminy wiejskie	–	–	1 260,0	1 259,0	94,3	164,7	165,7	168,5	
Użytki ekologiczne									
Polska	44 409,2	46 117,1	48 090,6	42 641,0	44 516,8	45 180,5	46 135,7	45 587,0	
gminy miejskie	3 338,9	3 409,2	3 489,3	1 819,7	1 941,9	2 432,7	2 566,8	2 673,6	
gminy miejsko-wiejskie	14 908,9	16 255,4	17 303,0	16 335,4	17 017,4	17 326,1	17 446,7	18 150,8	
gminy wiejskie	26 161,4	26 452,5	27 298,3	24 485,9	25 557,5	25 421,7	26 122,2	24 762,6	

Tabela 6.10 (cd.)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Użytki ekologiczne wprowadzone uchwałą rady gminy								
Polska	–	–	17 303,3	15 916,2	16 783,6	17 319,2	17 589,6	16 319,2
gminy miejskie	–	–	3 124,5	1 399,4	1 514,8	1 643,0	1 777,8	1 830,2
gminy miejsko-wiejskie	–	–	5 695,2	6 022,3	6 354,5	6 653,1	0	7 243,6
gminy wiejskie	–	–	8 483,6	8 494,5	8 914,3	9 023,1	9 040,2	7 245,4
Stanowiska dokumentacyjne								
Polska	949,8	881,2	878,1	783,7	748,6	762,4	780,6	813,0
gminy miejskie	16,7	16,8	16,8	16,8	17,9	17,9	17,9	18,5
gminy miejsko-wiejskie	47,4	28,3	28,7	27,0	27,0	36,7	54,9	70,9
gminy wiejskie	885,7	836,1	832,6	739,9	703,7	707,8	707,8	723,6
Stanowiska dokumentacyjne wprowadzone uchwałą rady gminy								
Polska	–	–	51,2	49,5	13,3	18,9	36,3	63,4
gminy miejskie	–	–	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	1,3
gminy miejsko-wiejskie	–	–	7,5	5,8	5,8	11,3	0	43,4
gminy wiejskie	–	–	43,0	43,0	6,8	6,9	8,2	18,7
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe								
Polska	75 564,3	76 660,7	78 863,3	85 329,3	86 837,4	90 616,2	93 510,0	84 645,0
gminy miejskie	10 172,3	10 785,7	10 757,1	6 050,9	6 583,3	6 649,3	5 567,0	6 314,7
gminy miejsko-wiejskie	25 971,2	26 387,7	28 430,4	33 367,0	33 623,7	37 331,1	37 410,4	32 734,6
gminy wiejskie	39 420,8	39 487,3	39 675,8	45 911,4	46 630,4	46 635,8	50 532,6	45 595,7
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe wprowadzone uchwałą rady gminy								
Polska	–	–	30 699,7	26 827,4	27 596,0	31 374,8	30 821,5	21 980,5
gminy miejskie	–	–	9 298,0	4 084,0	4 616,4	4 682,4	3 600,1	4 347,8
gminy miejsko-wiejskie	–	–	14 655,1	15 633,8	15 875,2	19 582,6	0	14 956,1
gminy wiejskie	–	–	6 746,6	7 109,6	7 104,4	7 109,8	7 589,5	2 676,6

Źródło: jak do tab. 6.1.

Zasoby i walory środowiskowe mogą być atutem atrakcyjności, ale szczególnie w przypadku obszarów, które cechuje rozwinięta już infrastruktura środowiskowa. Jednak czyste środowisko i wysokie walory krajobrazowe same w sobie nie stanowią bodźca do rozwoju danego obszaru. Niekiedy mogą być wręcz barierą dla rozwoju inwestycji ekologicznych, które z kolei mogą hamować rozwój obszarów cennych turystycznie czy rekreacyjnie. Zachowanie walorów środowiskowych dla przyszłych pokoleń można analizować przez pryzmat powstałych nowych obszarów chronionych, parków krajobrazowych itp. W ostatnich latach zauważa się także zainteresowanie terenami wokół obszarów chronionych, które stanowią bazę dla rozwoju turystyki i osadnictwa. Proces ten nasila się w otoczeniu aglomeracji miejskich, co może świadczyć o dużej atrakcyjności dla przyszłych mieszkańców takich terenów.

Analiza danych pozwala stwierdzić, iż nieznacznie ubywa powierzchni parków narodowych, co może być spowodowane przekształceniem części obszarów na rezerваты przyrody i parki krajobrazowe, których w porównywalnej powierzchni przybyło w badanym okresie (tab. 6.10). Jednocześnie następuje spadek terenów chronionych i użytków ekologicznych. Jednak różnice te są rzędu 1–2%. Fakt ten może wynikać z przekształcenia terenów na inne cele, w tym zagospodarowanie na cele osadnictwa. W zestawieniu zbiorczym następuje brak danych w latach 2001–2002 przy pozycjach: obszary chronionego krajobrazu wprowadzone uchwałą rady gminy, obszary chronionego krajobrazu, rezerваты i pozostałe formy ochrony przyrody wprowadzone uchwałą rady gminy, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Dane te nie były w tych latach ujmowane statystycznie, gdyż gminy nie miały kompetencji do ich ustanawiania uchwałą rady. Od roku 2003 wszystkie cenne przyrodniczo obiekty ujmowane są w planach gminnych ochrony środowiska. W wielu gminach, w których nie ma tradycji turystycznych, elementy takie są pomijane i niedostrzegane przez samorządy w kategoriach korzyści środowiskowych. Natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich presja urbanistyczna wymusza ograniczenia wyłączenia takich obszarów o zagospodarowaniu środowiskowym na cele użytkowe. Jednocześnie władze samorządowe wielu gmin w Polsce dostrzegają atrakcyjność gminy przez pryzmat walorów przyrodniczych i zachęcają do osiedlania się na takich terenach lub realizacji inwestycji w dziedzinie turystyki.

Działania inwestycyjne mają także decydujące znaczenie dla środowiska naturalnego. Takie działania często wykraczają poza obszar danej gminy, z tego powodu trudno jest oceniać stan ochrony środowiska tylko w wąskim obszarze danej gminy. Inwestycje ekologiczne wpływają na poprawę stanu środowiska na całym terenie kraju. Oczyszczalnie ścieków poprawiają stan czystości rzek, morza i gleb, nie tylko w bliskim sąsiedztwie realizowanych inwestycji. Urządzenia wyposażone w nowoczesne systemy wytwarzania

energii ze źródeł odnawialnych zmniejszają zanieczyszczenie powietrza itp. Realizacja inwestycji w pewnym stopniu wpływa niekorzystnie na środowisko, jednak w dłuższym okresie rekompensuje w postaci wynikających z niej korzyści.

Na rys. 6.5 pokazano rozmieszczenie obszarów chronionych w relacji do powierzchni powiatów (km²). Tereny te pokrywają się z obszarami cennymi turystycznie i rekreacyjnie oraz obszarami uznanymi za atrakcyjne krajobrazowo i środowiskowo. Duże znaczenie wśród terenów chronionych mają obszary leśne i na mapie zaobserwować można ścisły związek z lesistością Polski. Wokół dużych aglomeracji miejskich i terenów zagospodarowanych przemysłowych, wydzielonych w bliskim sąsiedztwie do nich obszarów chronionych, jest niewiele. Jednak w wielu powiatach zagęszczenie takich obszarów jest większe. Wykorzystanie tego potencjału w gminach jest bardzo istotne dla zachowania jego naturalnego charakteru, ale i też jego nowych funkcji w zagospodarowaniu przestrzeni gminnej w realizacji rozwoju zrównoważonego.

6.4. Gminne środki budżetowe – dochody własne i transfery z budżetu państwa

W większości gmin zapotrzebowanie na inwestycje przekracza ich możliwości finansowe. Realizacja inwestycji ekologicznych jest procesem długotrwałym zarówno pod względem technicznym, jak i ekonomicznym. Wysoka kapitałochłonność inwestycji ekologicznych powoduje ustalenie źródeł, z jakich mogą być one finansowane. Najczęściej gminy wykorzystują dochody własne, dotacje celowe, kredyty, pożyczki, obligacje komunalne i fundusze unijne.

Dochody własne są szczególnym rodzajem dochodów gmin, gdyż przesądzają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie w strukturze dochodów własnych mają dochody podatkowe, a obok dochodów podatkowych ważnym instrumentem polityki dochodowej są opłaty²¹.

Dochody własne mają istotny wpływ na realizację inwestycji, gdyż gminy mają swobodę w ich rozdysponowywaniu, dzięki czemu mogą realizować zadania uznane za priorytetowe. Na ogół jednak gminy miejsko-wiejskie i miejskie dysponują znacznie większymi środkami finansowymi, co oznacza większe możliwości realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć, w tym inwestycyjnych.

²¹ Opłaty regulowane są ustawą o podatkach i opłatach lokalnych oraz odrębnymi ustawami.

Tabela 6.11

Dochody budżetów gmin w Polsce ogółem (w mln zł) i ich struktura (w % ogółem) w latach 2001–2008

Źródła dochodów	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody ogółem	37 286,89	34 545,76	36 046,32	40 308,53	45 813,19	51 724,28	57 003,13	62 317,77
dochody własne	50,44	45,06	44,70	46,47	44,87	43,85	46,55	49,26
subwencje	36,23	41,26	42,22	39,25	35,10	32,63	31,34	31,95
dotacje	10,02	11,28	9,25	11,28	15,03	18,91	18,14	17,65
inne	3,31	2,40	3,83	3,00	4,99	4,60	3,97	1,14
Dochody ogółem	12 988,94	8 189,34	8 666,57	9 653,10	10 877,94	12 172,39	13 619,45	14 672,36
dochody własne	66,37	58,09	57,73	60,85	59,80	58,96	61,58	65,19
subwencje	21,79	29,92	30,46	25,86	23,03	20,78	19,55	19,78
dotacje	8,71	10,43	9,29	11,00	13,85	15,47	14,71	14,05
inne	3,13	1,56	2,52	2,29	3,32	4,79	4,16	0,99
Dochody ogółem	10 651,09	11 346,57	11 699,39	13 130,39	14 993,86	16 903,31	18 746,36	20 609,55
dochody własne	47,63	46,77	46,60	48,48	46,70	45,77	48,11	51,02
subwencje	38,37	38,92	40,14	37,08	33,24	30,91	29,61	30,06
dotacje	10,88	11,67	9,73	11,65	15,44	19,02	18,39	17,81
inne	3,12	2,64	3,52	2,78	4,63	4,30	3,88	1,11
Dochody ogółem	13 646,86	15 009,86	15 680,36	17 525,04	19 941,39	22 648,58	24 637,31	27 035,86
dochody własne	37,47	36,66	36,07	37,04	35,36	34,30	37,06	39,27
subwencje	48,31	49,23	50,26	48,25	43,09	40,29	39,18	40,01
dotacje	10,61	11,44	8,87	11,15	15,38	20,69	19,84	19,48
inne	3,62	2,67	4,79	3,55	6,18	4,72	3,92	1,25

Źródło: jak do tab. 6.1.

Tabela 6.12

Wielkość dotacji celowych dla gmin w Polsce w latach 2001–2008 (w mln zł)

Rodzaj dotacji	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Polska ogółem											
1	3 737,65	3 895,11	3 335,12	4 545,75	6 887,80	9 782,69	10 340,46	10 997,57	396,98	323,26	585,57
2	–	–	–	–	–	7 761,79	8 095,78	8 180,77	8,94	14,02	32,07
3	–	–	–	–	–	1 982,97	2 202,19	2 736,33	365,61	287,63	525,70
4	–	–	–	–	–	37,93	42,49	80,47	22,43	21,60	27,80
5	266,93	270,35	322,27	349,92	359,08	306,67	292,82	416,35	232,35	226,10	340,55
6	364,84	123,10	115,64	147,29	185,53	246,84	285,24	295,54	127,27	127,14	137,71
Gminy miejskie ogółem											
1	1 130,86	853,88	805,03	1 061,90	1 507,12	1 882,85	2 003,92	2 061,18	84,49	49,86	135,75
2	–	–	–	–	–	1 456,95	1 566,51	1 501,03	1,59	2,63	5,81
3	–	–	–	–	–	421,59	426,84	552,59	82,41	45,69	126,38
4	–	–	–	–	–	4,32	10,57	7,55	0,50	1,54	3,56
5	53,72	44,63	65,28	89,91	86,68	67,55	43,69	51,01	42,20	29,22	34,05
6	274,76	39,10	39,29	61,72	64,60	88,86	87,54	93,88	38,17	27,23	26,66
Gminy miejsko-wiejskie ogółem											
1	1 158,70	1 323,76	1 138,46	1 529,95	2 314,56	3 214,82	3 447,95	3 671,06	129,62	115,68	201,94
2	–	–	–	–	–	2 545,95	2 692,11	2 725,02	3,36	6,18	10,15
3	–	–	–	–	–	646,86	735,10	916,63	108,59	94,19	172,50
4	–	–	–	–	–	22,01	20,73	29,41	17,67	15,30	19,29
5	93,69	100,77	108,13	122,24	125,02	100,52	93,65	132,42	78,80	73,73	112,66
6	44,35	43,73	38,20	42,49	62,84	68,77	76,34	97,27	37,05	33,65	48,80

Gminy wiejskie ogółem																	
1	1 448,09	1 717,48	1 391,62	1 953,90	3 066,11	4 685,02	4 888,59	5 265,32	182,88	157,72	247,88	–	–	–	–	–	–
2	–	–	–	–	–	3 758,89	3 837,16	3 954,71	3,99	5,21	16,12	–	–	–	–	–	–
3	–	–	–	–	–	914,52	1 040,25	1 267,11	174,62	147,75	226,82	–	–	–	–	–	–
4	–	–	–	–	–	11,60	11,18	43,50	4,27	4,76	4,94	–	–	–	–	–	–
5	119,51	124,96	148,86	137,77	147,38	138,59	155,48	232,93	111,36	123,15	193,83	–	–	–	–	–	–
6	45,73	40,28	38,15	43,07	58,08	89,22	121,36	104,39	52,05	66,26	62,25	–	–	–	–	–	–

Rodzaje dotacji: 1 – celowe z budżetu państwa, 2 – celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, 3 – celowe z budżetu państwa na zadania własne, 4 – celowe z budżetu państwa na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, 5 – otrzymane z funduszy celowych, 6 – celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

Źródło: jak do tab. 6.1.

Wysokość uzyskiwanych dochodów własnych uzależniona jest m. in. od wielkości i charakteru gminy, liczby mieszkańców i ich poziomu dochodów osobistych. W gminach o większym potencjale demograficznym szybsze jest tempo wzrostu dochodów własnych gminy. Zależności te mogą świadczyć o wpływie potencjału demograficznego na wysokość osiąganych dochodów, a w konsekwencji możliwości finansowania i realizowania zadań gminnych.

W badanym okresie 2001–2008 (tab. 6.11) dochody własne pozostają istotnym źródłem dochodów ogółem w gminach w granicy 50–44%. W 2001 r. zauważa się największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich gminach w Polsce. Jednak w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie występują różnice między udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem w gminach miejskich i wiejskich. Dochody własne dominują w gminach miejskich nawet w 66%, w 2001, i w 65%, w 2008 r., a w gminach wiejskich w latach 2001–2008 wynosiły średnio 37% ogółu dochodów. W gminach miejsko-wiejskich były na poziomie ok. 50%. Jest to spowodowane inną strukturą uzyskiwanych dochodów przede wszystkim z podatków.

W gminach miejskich część dochodów z subwencji ogólnej stanowi ok. 20%, a w gminach miejsko-wiejskich ok. 30%, a już ok. 40% w gminach wiejskich.

Dotacje dominują w gminach wiejskich i ich znaczenie w całym okresie wzrasta do 20 z 14%. Z kolei w gminach miejskich tendencją jest utrzymywanie dotacji celowych na poziomie od 9 do 14%, a w gminach miejsko-wiejskich od 13 do 18% dochodów ogółem. Analiza danych pozwala sądzić, iż osłabieniu ulega motywacyjny charakter systemu zasilania przez subwencję i dotacje, różnie jednak w zależności od charakteru gminy, a wzrasta znaczenie dochodów własnych. Wzrost dochodów własnych wystąpił zarówno w gminach miejskich, jak i wiejskich.

W analizowanym okresie (tab. 6.12) w grupie dotacji celowych, przeważały dotacje celowe z budżetu państwa. Miały one tendencję wzrostową. Od 2006 r. wydzielono statystycznie dotacje inwestycyjne i w 2008 r. były one największe w tym okresie. Podobnie kształtują się dotacje otrzymane z funduszy celowych. Znajdują się one po dotacjach z budżetu państwa na drugiej pozycji i dominują w gminach wiejskich.

Należy zwrócić uwagę, że rośnie zdecydowanie udział dotacji w budżecie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego. W gminach miejskich takich dotacji jest zdecydowanie mniej, co można wytłumaczyć samowystarczalnością podmiotów i brakiem zawieranych porozumień między gminami miejskimi.

W warunkach obecnej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych praktycznie nie jest możliwe wskazanie, w jakiej części wydatki na inwestycje ekologiczne gmin finansowane są z poszczególnych kategorii dochodów. W tab. 6.13 przedstawiono strukturę dochodów własnych budżetu gminy. W każdym z analizowanych lat występuje wzrost dochodów z podatków stanowiących udział

w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Należy nadmienić, że od 2004 r. wprowadzono nowe, zmienione zasady uzyskiwania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z udziałów w podatkach dochodowych²². Zwiększyło to partycypację tych jednostek w podatkach dochodowych, przez co zmieniła się ich struktura dochodów.

Najwydajniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, który wśród dochodów stanowi ok. 30–38% dochodów własnych. Dochody z majątku stanowią w całym okresie badawczym 9–10% całości dochodów własnych. Zauważyć można niewielki wzrost dochodów z opłat i wysokie wpływy z podatków stanowiących dochody budżetu państwa na poziomie 37%, a więc większym niż z podatku od nieruchomości. Jednocześnie zaobserwować można, iż wpływy z tytułu udziałów w podatkach dochodowych charakteryzują się stabilną tendencją wzrostową. Spada znaczenie podatku rolnego, a wpływy z podatku leśnego są tak nieznaczące, że w statystyce BDR stanowią mniej niż 1% udziału.

Rok 2000 był rekordowym rokiem pozyskania dochodów z majątku, ale w kolejnych latach gminy wyczerpały to źródło zasilania do ok. 9% całości wpływów dochodów własnych. W badanym okresie (tab. 6.13) widoczny jest spadek wpływów z opłaty skarbowej jako skutek zmian prawnych. Wprowadzenie podatku od czynności cywilnoprawnych pozwala uzupełniać ten rodzaj dochodów i utrzymuje się od momentu wprowadzenia tego podatku do systemu podatkowego na poziomie od 2 do 3% wpływów dochodów własnych.

Interesującym zjawiskiem jest zależność między dochodami gmin z udziału w podatkach od osób fizycznych i prawnych oraz dochodami z podatku od nieruchomości. Podatek dochodowy od osób prawnych jest uzależniony od poziomu rozwoju działalności gospodarczej na danym terenie. Wyższe dochody osób fizycznych mogą przyczyniać się do zainteresowania inwestycjami w nieruchomości, a wzrost powierzchni nowych nieruchomości zmieniać wpływy z podatku od nieruchomości.

Istotną rolę w rozwoju gminy odgrywa potencjał uzyskiwania obecnych dochodów mieszkańców gminy. Zmiany w dochodach własnych samorządów terytorialnych pozwalają na zwiększenie potencjału dochodowego samorządu i tym samym możliwości zwiększenia wydatków inwestycyjnych. Inwestycje w gminie są bodźcem do powstania nowych przedsięwzięć, a im więcej ludzi w danej gminie pracuje lub prowadzi działalność gospodarczą, tym więcej jest realizowanych dochodów budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. A to z kolei może decydować o wzroście dochodów budżetowych gminy. Samorządy mogą wówczas dysponować dochodami rozwijając m. in. infrastrukturę techniczną, w tym środowiskową. Inwestycje samorządów lokalnych są swego rodzaju kołem napędowym do dalszego rozwoju.

²² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

Przestrzenną prezentację przyrostu dochodów własnych z tytułu wpływów z podatków na 1 mieszkańca (w zł) w latach 2005–2008 przedstawiono na rys. 6.6. Przyrost podatków liczony na jednego mieszkańca w układzie gmin, w danych powiatów, najbardziej skupiony jest wokół dużych aglomeracji miejskich, takich jak: Warszawa, Wrocław, Poznań, Katowice, Gdańsk, Kraków. Najwyższy przyrost dochodów uzyskano w gminach rozmieszczonych wokół Warszawy. Przestrzenne zróżnicowanie zmian dochodów własnych ma więc zasadnicze znaczenie dla możliwości wydatkowania gmin. Wysoki potencjał uzyskiwania dochodów własnych w gminach wokół aglomeracji miejskich wywołuje jednak konieczność wzrostu subwencjonowania i dotowania obszarów peryferyjnych. Obszarami, w których przyrost dochodów własnych na 1 mieszkańca był najmniejszy, są powiaty wschodniej, południowo-wschodniej oraz północno-wschodniej Polski, mimo niższego zaludnienia na tych obszarach w porównaniu ze skupiskami wokół dużych miast. Polska Wschodnia historycznie uwarunkowana w procesach gospodarczych pozostaje również uboga w działalność gospodarczą na tych obszarach. Przyrost dochodów własnych na 1 mieszkańca na tych obszarach jest kilkakrotnie mniejszy w porównaniu z powiatami Polski Centralnej skupionych wokół stolicy. W powiatach tych występuje rekordowy przyrost dochodów własnych gmin i jest najwyższy w Polsce. W prezentacji przestrzennej wskazującej na przyrost dochodów na 1 mieszkańca uwzględniono współczynnik zmiany liczby ludności w powiatach. Zróżnicowanie uzyskiwania dochodów własnych w gminach jest bardzo duże i można przypuszczać, iż wyrównanie różnic między gminami będzie procesem bardzo długotrwałym.

Na rys. 6.7 pokazano zróżnicowanie procentowego udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin, w latach 2005–2008. Zróżnicowanie wzrostu dochodów jest bardzo charakterystyczne. Skupiska powiatów wokół aglomeracji miejskich wykazują się największymi możliwościami uzyskiwania dochodów własnych. Z kolei najniższe wpływy z dochodów własnych występują w gminach powiatów: ostrołęckiego, łomżyńskiego, monieckiego, kolneńskiego, szydlowskiego, przysuskiego, opolskiego, chełmskiego, zamojskiego i jaworskiego. Gminy na terenie Polski wschodniej wyraźnie uzyskują mniejsze dochody własne. Gminy w zachodniej i północno-zachodniej części Polski mają wyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem niż gminy w części wschodniej, a zwłaszcza gminy południowo-wschodniej Polski. Rekordowo wysokie wpływy wystąpiły: w gminach powiatu poznańskiego, wokół Wrocławia i Warszawy – powiat legionowski, pruszkowski i piaseczyński, oraz powiaty aglomeracji Katowic i Gdańska. Prezentacja danych potwierdza różnice między Polską Zachodnią (na linii rzeki Odry) i Wschodnią. Obszar południowo-wschodni charakteryzuje się najniższymi udziałami dochodów własnych w dochodach ogółem.

Tabela 6.13

Struktura (w % ogółem) dochodów własnych gmin (w mln zł) w Polsce, w latach 2001–2008

Rodzaje dochodu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody własne	18 807,19	15 567,40	16 112,08	18 732,00	20 558,19	22 683,60	26 535,49	30 694,75
podatek rolny	4,16	5,20	5,36	4,84	4,62	3,51	3,45	3,92
podatek leśny	0	0	0	0	0	0	0	0,56
podatek od nieruchomości	29,38	37,90	37,41	34,71	34,03	32,05	28,62	26,12
podatek od środków transportowych	1,50	1,94	2,07	1,93	1,87	1,88	1,84	1,68
udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	29,07	26,36	26,28	31,31	32,65	34,7	37,39	37,01
podatek od czynności cywilnoprawnych	0	0	0	2,15	2,13	2,51	3,44	2,98
wpływy z opłaty skarbowej	2,08	1,29	1,19	1,50	1,43	1,34	1,08	0,93
dochody z majątku	9,53	9,07	9,29	8,82	7,89	9,01	10,29	9,02
opłaty lokalne	0,11	0,18	0,18	0,21	0,26	0,36	0,51	0,56

Źródło: jak do tab. 6.1.

Na rys. 6.8 i 6.9 pokazano największe spadki i wzrosty udziału dochodów podatkowych w dochodach własnych i dochodach ogółem. Największe spadki wpływów z dochodów podatkowych występują w powiatach: malborskim, gołdapskim, suwalskim, sejneńskim, węgorzewskim, oleckim, krasnostawskim, janowskim, zawierciańskim, bieszczadzkim i poddębickim. Obszary te są słabo zurbanizowane i zagospodarowane. Na pozostałym obszarze wpływy z dochodów własnych liczone w udziale dochodów ogółem są porównywalne co do poziomu, z wyjątkiem skupisk aglomeracyjnych. Z kolei największe zmiany dochodów podatkowych w dochodach ogółem występują w podobnym zestawieniu, jak na rys. 6.8.

Podobieństwo zestawienia przestrzennego potwierdza, iż dochody „niepodatkowe” nie mają tak istotnego znaczenia w dochodach ogółem. Tak więc podatki pozostają istotnym i najbardziej dynamicznym źródłem zasilania dochodów gminnych, a w szczególności, jak wcześniej wykazano, wpływy z podatków dochodowych od osób: fizycznych i prawnych.

Analizując przestrzenny układ zmian wpływów z udziałów w podatkach dochodowych w dochodach ogółem (rys. 6.10), zauważa się równomierny poziom zmiany wpływów dochodów w większości rejonów Polski, z wyjątkiem największych spadków, np. w powiatach grudziądzkim i ryckim. Poziom ten wynosi 5–10% wzrostu wpływów z podatków dochodowych w dochodach ogółem gmin. W kilku jedynie powiatach zmiany wpływów z tych podatków były najwyższe w badanym okresie.

Niedostateczne dochody własne niewątpliwie ograniczają wydatki na inwestycje. Zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i cały sektor finansów publicznych odczuwają ograniczenia w zakresie posiadania wystarczających zasobów finansowych i finansowania swojego rozwoju ze środków własnych. Ta ograniczoność środków nie może zwalniać samorządów terytorialnych z obowiązku poszukiwania nowych, w tym także nowatorskich, rozwiązań mających na celu zagwarantowanie odpowiedniej jakości świadczonych usług publicznych, w tym środowiskowych, oraz podejmowanie działań prorozwojowych gmin.

Na rys. 6.11 pokazano zmiany części wpływów z podatku od nieruchomości w dochodach własnych. W większości powiatów gminy uzyskały mniejsze wpływy z tego podatku w badanym okresie. Tylko nieliczne gminy miały wzrost wpływów z tego tytułu. Podatek od nieruchomości wiąże ściśle stawkę podatkową z posiadanym gruntem i budynkiem oraz ich przeznaczeniem. Gmina może w zakresie prawa wpływać na wysokość stawek. Większość gmin nie realizuje czynnej polityki podatkowej, a wpływy z tego podatku traktuje jako stabilne źródło dochodów. W nielicznych powiatach zauważyć można znaczący wzrost wpływów z tego tytułu. W większości gmin pozostaje on na porównywalnym poziomie w danym okresie.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystywania lokalnych możliwości oddziaływania na podatki lokalne. Powodzenie stosowania takich oddziaływań zależy od potencjału zasobów gminy, korzyści wynikających z jej lokalizacji oraz struktury funkcjonalnej. Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współdziałające oddziałują na zagospodarowanie przestrzenne. Potencjalnie takie zmiany mogą wpływać na dochody z podatku od nieruchomości.

Dochody z podatków stanowią główne źródło zasilania budżetu w ramach dochodów własnych gmin. Dzięki zapisom ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 2004 r. znacząco wzrosło znaczenie innych niż podatki lokalne źródeł dochodów budżetu gminy. Stało się to przez zwiększenie udziału gminy w podatkach dochodowych. Tak więc poziom dochodów własnych zależy przede wszystkim od rozwiązań prawnych i teoretycznie wszystkie gminy mają jednakowe możliwości ich kształtowania. Jednak obserwacja samorządów prowadzi do stwierdzenia, iż występują tam mechanizmy aktywnej polityki dochodowej. Stabilność zasilania budżetu gminy z budżetu państwa nie motywuje gmin do aktywnej polityki dochodowej. Im wyższy jest poziom dotacji celowych w strukturze dochodów budżetów samorządowych, tym mniejsza jest samodzielność gminy zarówno w sferze dochodów, jak i wydatków. Poziom dochodów własnych umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie decyzji w sprawie wielkości wydatków stosownie do własnych ocen potrzeb lokalnych. Rozwój samorządu wymaga posiadania środków na finansowanie inwestycji. Wydatki majątkowe mogą być finansowane z: dochodów własnych, dotacji celowych, źródeł zwrotnych i wspomagane środkami unijnymi.

W dobie akcesji otworzyły się przed samorządami terytorialnymi nowe możliwości finansowania projektów inwestycyjnych. Ważnym i trudnym do spełnienia warunkiem, stanowiącym jedną z głównych barier ograniczających zdolności absorpcyjne gmin, jest zachowanie zasady prefinansowania i wywiązanie się z obowiązku wniesienia tzw. wkładu własnego do poszczególnych projektów. Głównym problemem gmin jest zagwarantowanie wkładu własnego w wysokości co najmniej 25% planowanych kosztów. W projektach finansowanych z pieniędzy unijnych wkład własny samorządów zwykle wynosi 45–50% wartości projektu. Wkład ten gminy finansują ze środków własnych i zewnętrznych źródeł, najczęściej kredytów. Wzrost zróżnicowania poziomu dochodów był swego rodzaju zamierzonym efektem zmienionego systemu kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zacieśniającego powiązania poziomu dochodów ze stopniem rozwoju ich terenu. Jeśli więc samorządy mniej zamożnych gmin chcą prowadzić politykę przewyciężenia zaniedbań inwestycyjnych, muszą koncentrować swoje wysiłki na działalności inwestycyjnej i przeznaczać na nią większą część dochodów własnych. Najbliższe lata z uwagi

na trudną sytuację finansową w kraju i na świecie spowodują konieczność szukania źródeł finansowania poza budżetem na znacznie większą skalę.

Możliwości rozwoju inwestycyjnego są uzależnione od wielu czynników, z których najbardziej oczywista jest wielkość środków finansowych własnych będących w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego. Środki te w części przeznaczone na inwestycje ekologiczne wpływają na rozwój lokalny. Nasilanie się procesów decentralizacyjnych i przekazywanie większych uprawnień samorządom w zakresie władztwa finansowego będą determinować zarówno rozwój lokalny, jak i zrównoważony.

6.5. Wydatki i nakłady gmin na ochronę środowiska

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wydatki z ich budżetu ujmuje się w podziale na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Do wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wydatki bieżące są to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi.

W publikacjach statystycznych wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się spośród wydatków majątkowych i przedstawia jako sumę bezpośrednich wydatków inwestycyjnych tych jednostek oraz dotacji celowych na finansowanie zadań inwestycyjnych zakładów budżetowych (w latach poprzednich jeszcze gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych) i funduszy celowych. Wydatki te służą przede wszystkim odtworzeniu, modernizacji i powiększeniu bazy materialnej do świadczenia usług publicznych.

Poziom wydatków inwestycyjnych i ich struktura determinowane są możliwościami finansowymi gminy oraz charakterem realizowanych inwestycji i przyjętą strategią inwestycyjną gminy. Skłonność gmin do inwestowania odzwierciedla udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem oraz ogólny poziom i dynamikę wydatków na poszczególne cele (zbiórca tab. 6.14).

Wysokość wydatków inwestycyjnych potwierdza tezę, iż gminy są jednym z najważniejszych inwestorów. Skala realizowanych inwestycji jest podyktowana potrzebą nadrobienia zaległości z lat ubiegłych, występowaniem luki cywilizacyjnej pomiędzy obecnym i pożądanym stanem świadczenia usług publicznych. Wyraźny był także obraz przyspieszenia inwestycji w związku z przygotowaniem się do wejścia do Unii Europejskiej. Zauważa się też niższe tempo realizacji inwestycji w wielu gminach po wejściu Polski do Unii, co wynika z kalendarza dostępności środków unijnych na następny okres.

Nominalne kwoty wydatków budżetowych są bezpośrednio związane z zakresem zadań i kompetencji gminy. Znaczący udział mają wydatki o charakterze majątkowym (inwestycyjnym). W strukturze wydatków inwestycyjnych gmin dominują wydatki na infrastrukturę techniczną, w tym na ekologiczną. Struktura wydatków inwestycyjnych na gospodarkę wodno-ściekową w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich jest bardzo podobna. Zmiany zachodzące w ich obrębie mają zbliżony charakter. Wspólną cechą jest wyższy wzrost wydatków w latach 2004–2006 niż w 2001–2003. Jednak wydatki na ten cel były w strukturze największe.

W kategorii oczyszczania miast i wsi dominują z oczywistych względów najwyższe wydatki w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Jednak zauważyć można spadek wydatków na te cele. W strukturze wydatków nie przekraczały one 17% w 2008 r.

Interesującym zjawiskiem jest wzrost wydatków gmin wiejskich na utrzymanie zieleni na swoich terenach. Jeszcze w 2001 r. w strukturze wydatków stanowiło to w tych gminach zaledwie 1,68%, a w 2008 r. wzrosło do 4,28%. W wielu gminach tereny zieleni marginalnie były finansowane ze środków budżetowych.

Wzrosły walory estetyczne takich terenów dzięki rosnącym wydatkom na ten cel. Wydatki na utrzymanie porządku, czystości i zieleni w gminach, wpisane zadania w regulaminy gmin charakteryzują się równym poziomem przez cały okres badań.

Wydatki gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu są marginalne w ogólnej strukturze wydatków gmin (zaledwie 1,57%), ale największe w gminach miejskich. W badanym okresie wydatki na ten cel uległy podwojeniu. Cel ten nie jest dominujący w charakterze wydatków gminnych w okresie badań.

Analiza struktury wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na priorytetowe znaczenie dla gmin inwestycji z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Zarówno struktura wydatków inwestycyjnych gmin, jak i realizowanych projektów w ramach poszczególnych działań są bardzo dobrymi i obiektywnymi wskazówkami, które dziedziny są najważniejsze dla mieszkańców obszarów wiejskich i miejskich. Cechą charakterystyczną jest zmiana poziomu wydatkowania środków na ten dział w okresie przed i po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Świadczy to o istotnej roli nakazów unijnych w realizacji określonych celów środowiskowych.

Z analizy danych empirycznych wysuwa się wniosek o niskim zaangażowaniu gmin w gospodarkę odpadami. Jedynie w okresie akcesyjnym wydatki były najwyższe do ok. 10% w ogólnej strukturze. Zauważa się także ich wzrost w gminach miejsko-wiejskich. Natomiast gminy wiejskie w wydatkach na ten cel odnotowały spadek (z 19,74% w 2001 do 11,82%, w 2007 r.). Ostatnie dwa lata przynoszą wzrost udziału wydatków do 16,39%. Wymogi realizacji celów

Tabela 6.14

Struktura wydatków majątkowych na cele ekologiczne w Polsce, w latach 2001–2008 (w %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska ogółem(w tys. zł)	2 637 579	2 403 181	2 341 160	2 689 363	3 123 369	3 692 117	3 822 212	4 275 828
gminy miejskie	52,80	46,78	43,78	48,03	49,77	56,81	58,26	57,66
gminy miejsko-wiejskie	25,93	29,33	28,55	27,12	29,01	24,01	22,15	24,81
gminy wiejskie	21,28	23,89	27,67	24,85	21,22	19,18	19,59	17,53
Zakłady gospodarki komunalnej								
Polska	4,26	6,96	7,34	8,18	6,50	6,34	6,65	7,35
gminy miejskie	78,96	67,67	63,07	64,74	59,10	58,24	56,34	55,95
gminy miejsko-wiejskie	9,18	13,92	16,33	13,47	14,40	16,89	17,55	17,57
gminy wiejskie	11,86	18,41	20,60	21,79	26,50	24,87	26,12	26,48
Oczyszczanie miast i wsi								
Polska	19,96	22,37	21,82	19,57	18,01	16,71	16,51	16,95
gminy miejskie	65,32	64,92	64,12	64,61	64,43	64,82	65,32	64,67
gminy miejsko-wiejskie	20,79	21,03	20,59	21,18	20,67	21,43	21,27	22,17
gminy wiejskie	13,89	14,05	15,28	14,22	14,90	13,75	13,41	13,16
Utrzymanie zieleni w miastach i gminach								
Polska	10,37	10,87	9,93	8,93	8,81	9,47	10,28	11,38
gminy miejskie	83,88	83,51	80,68	78,66	79,24	77,94	81,06	80,61
gminy miejsko-wiejskie	14,45	14,28	16,89	17,44	16,89	17,83	15,48	15,11
gminy wiejskie	1,68	2,21	2,43	3,90	3,86	4,23	3,46	4,28

Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu										
Polska	0,78	0,93	0,45	0,61	0,70	1,28	1,04	1,57		
gminy miejskie	27,50	44,32	49,69	42,93	71,77	51,53	59,03	53,27		
gminy miejsko-wiejskie	63,50	46,67	34,90	29,99	8,88	34,20	27,27	25,36		
gminy wiejskie	9,00	9,00	15,41	27,08	19,35	14,27	13,70	21,38		
Gospodarka ściekowa i ochrona wód										
Polska	–	62,11	67,45	64,37	67,30	68,35	71,64	71,07		
gminy miejskie*	–	39,99	37,76	39,29	44,15	54,59	55,61	54,19		
gminy miejsko-wiejskie*	–	31,35	28,77	29,46	30,07	23,49	21,83	25,94		
gminy wiejskie*	–	28,66	33,47	31,25	25,77	21,92	22,56	19,87		
Gospodarka odpadami										
Polska	–	6,58	7,90	9,06	6,43	6,87	7,05	5,94		
gminy miejskie*	–	61,45	67,78	74,55	71,23	64,98	66,06	61,65		
gminy miejsko-wiejskie*	–	18,81	19,93	14,21	16,25	23,20	21,15	21,96		
gminy wiejskie*	–	19,74	12,29	11,24	12,52	11,82	12,80	16,39		

* Inna klasyfikacja danych w roku.

Źródło: jak do tab. 6.1.

planów odpadowych w perspektywie następnych lat niewątpliwie przyniosą wzrost takich wydatków w układzie gmin i zaowocują poprawą stanu gospodarki odpadowej na terenie gmin.

Dokonując wydatków inwestycyjnych, gmina stwarza korzystne warunki dla podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej terenu jednostki samorządowej. Jednym z najważniejszych czynników rozwoju gminy jest zagospodarowanie infrastrukturalne, w tym ekologiczne. Na ten czynnik szczególnie uwagę zwracają potencjalni inwestorzy poszukujący korzystnych lokalizacji dla podjęcia określonej działalności gospodarczej. To dzięki tym wydatkom jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła czerpać w przyszłości dodatkowe dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych płaconych przez przedsiębiorców oraz pracowników, a także zmniejszać wydatki bieżące na pomoc społeczną dla swoich mieszkańców.

Porównanie zmian udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2005–2008 (rys. 6.12) bardzo wyraźnie wskazuje na ogromne dysproporcje pomiędzy gminami. Zauważyć można wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych w powiatach: piaseczyńskim, ryckim, opolskim, jasielskim, pszczyńskim, tyskim, raciborskim, będzińskim, zawierciańskim, wschowskim, znińskim i milickim. W pozostałych powiatach utrzymywały się one na wyrównanym, niższym poziomie wydatków. Obszar wschodniej Polski i północno-wschodniej charakteryzuje się najniższymi udziałami takich wydatków w wydatkach ogółem.

Na rys. 6.13 pokazano wyszczególniony rodzajowo udział wydatków gmin na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w wydatkach ogółem gminy. Porównując te dane z tymi na rys. 6.12, można sądzić, iż klasyfikacja wydatków inwestycyjnych ogólnie niesie w sobie w znacznej części wydatki na cele ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. Jednak w części wschodniej Polski zauważyć można kilka powiatów o bardzo niskim udziale tego typu wydatków. Najniższe udziały wzrostu miały też gminy w powiatach: kartuskim, kętrzyńskim, pilskim, łomżyńskim, pińczowskim, kaliskim itp. Największymi udziałami wydatków na te cele wyróżniają się np. powiaty: pucki, rycki i piaseczyński.

Kolejna prezentacja przestrzenna na rys. 6.14 wskazuje na zróżnicowanie udziałów wydatków inwestycyjnych na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem, w latach 2005–2008. Największe zaangażowanie inwestycyjne w celach środowiskowych i komunalnych było w powiatach: piaseczyńskim, ryckim, jasielskim, zawierciańskim, tyskim, będzińskim, opolskim, piaseczyńskim, milickim i wschowskim. Najniższe udziały występują w części północno-wschodniej Polski. Ten nierównomierny rozkład w części centralnej Polski i południowo-zachodniej dowodzi dysproporcji rozwoju gmin. Z powiatem jasielskim o najwyższych wzrostach udziału wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska,

sąsiadują powiaty o najniższych udziałach, mimo iż ich położenie geograficzne jest podobne.

W opracowaniach statystycznych odnoszących się do finansowania dziedzin ochrony środowiska klasyfikuje się nakłady na ochronę środowiska. Nakłady na ochronę środowiska są to jedyne dodatkowe, możliwe do zidentyfikowania nakłady, które przeznaczone są na ochronę środowiska, redukcję zanieczyszczeń lub naprawę szkód środowiskowych²³. Stanowią one sumę nakładów inwestycyjnych oraz kosztów bieżących. Bardziej szczegółowo klasyfikuje się nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska jako nakłady na: metody, technologie, procesy, wyposażenie lub jego część, których głównym celem jest gromadzenie, unieszkodliwianie, monitorowanie, redukcja, zapobieganie lub eliminacja zanieczyszczeń czy strat środowiskowych wynikających z działalności inwestycyjnej podmiotu²⁴. Dane dotyczące nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w badaniach statystycznych polskiej statystyki publicznej prezentowane są od 1999 r. zgodnie z polską klasyfikacją statystyczną dotyczącą działalności i urządzeń związanych z ochroną środowiska. Klasyfikacja ta opracowana została na podstawie międzynarodowej standardowej statystyki EKZ/ONZ dotyczącej działalności i urządzeń związanych z ochroną środowiska i europejskiego systemu zbierania informacji ekonomicznej dotyczącej ochrony środowiska (SERIEE²⁵) wdrażanej przez Europejski Urząd Statystyczny (EUROSTAT)²⁶.

Analizując strukturę nakładów na środki trwałe służące gospodarce wodnej według kierunków inwestowania (tab. 6.15), w podziale na miasto i wieś widoczna jest tendencja wyrównywania dysproporcji między gminami o charakterze miejskim i wiejskim. Jednak w szczegółowych nakładach w ostatnich latach w gminach miejskich przybywa nowych ujęć i doprowadzeń wody, co może być spowodowane pozyskiwaniem nowych terenów pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe, natomiast na terenach wiejskich wzrastają nakłady na modernizację stacji uzdatniania wody, co świadczy o krokach czynionych w kierunku poprawy jakości wody pitnej. Poprawa jakości wody do celów spożywczych jest zadaniem priorytetowym w polityce ekologicznej państwa i wynika z realizacji dyrektyw unijnych i odnosi się zwłaszcza do terenów wiejskich.

²³ B. Poskrobko (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007, s. 111.

²⁴ E. Broniewicz, B. Poskrobko, *Nakłady na ochronę środowiska metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 15 oraz B. Bujanowicz-Haraś, *Regionalne zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2009, nr 41, (Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa), s. 355–361.

²⁵ Europejski System Zbierania Informacji Ekonomicznych Dotyczących Środowiska.

²⁶ Badania statystyczne oparto w ujęciu metodologicznym na *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urządzeń Związanych z Ochroną Środowiska*, DzU 1999, nr 25, poz. 218.

Tabela 6.15

Struktura nakładów na środki trwałe służące gospodarce wodnej według kierunków inwestowania
w Polsce, w latach 2001–2008 (w %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska ogółem (w tys. zł)	1 315 104,8	1 440 075,2	1 698 568,0	1 970 504,5	1 715 750,1	2 001 596,3	2 245 428,8	2 264 763,5
gminy miejskie	32,5	32,1	24,7	28,4	33,3	36,2	38,1	45,6
gminy miejsko-wiejskie	25,9	25,3	25,1	20,5	23,9	19,3	20,4	19,0
gminy wiejskie	41,5	42,5	50,2	51,1	42,8	44,5	41,5	35,5
Miasto	39,1	37,9	31,7	35,0	41,8	43,1	44,1	54,0
Wieś	60,9	62,1	68,3	65,0	58,2	56,9	55,9	46,0
Ujęcia i doprowadzenia wody								
Polska	51,4	47,3	45,4	51,1	50,3	52,4	50,5	60,2
gminy miejskie	35,5	38,9	33,2	35,6	41,1	44,6	51,0	53,0
gminy miejsko-wiejskie	20,3	20,7	21,5	20,3	22,3	20,1	18,7	19,7
gminy wiejskie	44,2	40,3	45,4	44,0	36,6	35,3	30,4	27,3
Miasto	40,8	45,3	39,1	41,1	48,7	50,3	57,2	61,8
Wieś	59,2	54,7	60,9	58,9	51,3	49,7	42,8	38,2
Budowa i modernizacja stacji uzdatniania wody								
Polska	12,8	15,1	13,1	12,7	17,0	17,9	16,3	17,7
gminy miejskie	49,7	44,3	30,7	35,5	48,3	49,8	53,9	50,5
gminy miejsko-wiejskie	26,2	30,5	39,3	23,5	23,6	25,4	20,8	18,5
gminy wiejskie	24,2	25,2	29,9	41,0	28,2	24,8	25,2	30,9
Miasto	66,8	54,3	47,8	48,0	65,2	64,9	64,2	61,0
Wieś	33,2	45,7	52,2	52,0	34,8	35,1	35,8	39,0

Źródło: jak do tab. 6.1.

Struktura nakładów na gospodarkę ściekową i ochronę wód w gminach w latach 2001–2008 (w %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska ogółem (w tys. zł)	3 277 281,6	2 833 610,6	2 915 083,0	3 126 681,7	3 615 605,5	3 938 582,2	4 477 254,3	5 433 088,7
gminy miejskie	43,7	42,4	37,0	39,5	42,2	48,8	54,5	59,4
gminy miejsko-wiejskie	30,9	25,4	23,9	23,6	26,1	21,2	19,0	18,1
gminy wiejskie	25,4	32,2	39,0	36,8	31,7	30,0	26,5	22,5
Sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki								
Polska	48,7	57,6	65,0	63,8	60,0	63,3	65,0	59,1
gminy miejskie	36,2	37,4	29,9	31,3	36,7	45,9	52,1	55,7
gminy miejsko-wiejskie	29,1	25,6	25,1	25,9	26,5	20,4	18,0	18,4
gminy wiejskie	34,7	37,0	45,0	42,8	36,8	33,7	29,9	26,0
Sieć kanalizacyjna odprowadzająca wody opadowe								
Polska	5,7	7,4	6,6	6,6	8,1	10,6	9,4	13,2
gminy miejskie	74,2	80,1	71,0	72,2	61,5	69,1	75,1	83,9
gminy miejsko-wiejskie	18,4	12,2	16,4	17,4	28,4	20,7	15,0	11,8
gminy wiejskie	7,3	7,7	12,6	10,5	10,1	10,2	9,9	4,3
Oczyszczalnie ścieków przemysłowych								
Polska	3,7	2,5	2,9	2,7	3,5	2,7	3,7	2,10
gminy miejskie	52,4	54,6	46,0	59,2	62,5	45,9	33,3	55,4
gminy miejsko-wiejskie	28,7	19,5	22,5	20,1	21,1	26,9	49,1	28,0
gminy wiejskie	18,9	25,9	31,5	20,8	16,4	27,2	17,6	16,7
Oczyszczalnie ścieków komunalnych								
Polska	36,8	27,9	23,4	23,3	23,2	19,8	18,8	21,8
gminy miejskie	45,3	38,6	44,3	49,7	44,0	46,4	55,4	55,2
gminy miejsko-wiejskie	35,7	30,4	23,7	19,1	23,9	23,2	19,2	19,6
gminy wiejskie	19,0	31,0	32,0	31,2	32,1	30,4	25,5	25,2

Źródło: jak do tab. 6.1.

Inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej charakteryzują się wyższym wkładem środków zagranicznych niż przeciętne dla wydatków inwestycyjnych ogółem, wynika to przede wszystkim z relatywnie wysokiego poziomu dofinansowania tych dziedzin z funduszy Unii Europejskiej. Spadek zaangażowania własnych środków budżetowych rekompensowany był środkami unijnymi. Pojawienie się nowych źródeł finansowania zmobilizowało gminy do większego wysiłku inwestycyjnego.

W strukturze nakładów na gospodarkę ściekową i ochronę wód (tab. 6.16) dominuje sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki, zwłaszcza w gminach miejskich, gdzie wzrosła wyraźnie od roku 2001. Jednak dane potwierdzają spadek nakładów na oczyszczalnie ścieków w latach 2005–2006 w obszarach miejsko-wiejskich i wzrost nakładów na ten cel w obszarach wiejskich do 2007 r. Gminy miejsko-wiejskie w bliskim sąsiedztwie gmin miejskich wykorzystują obiekty oczyszczalni komunalnych zlokalizowane w większych skupiskach ludności, zwłaszcza na terenach miejskich.

Na podstawie analizy struktury nakładów na środki trwałe służące gospodarce odpadami (tab. 6.17) można zauważyć wzrost nakładów na recykling i wykorzystanie odpadów w gminach miejskich, gdzie najwyższy był w 2005 i 2006 r. Natomiast w gminach wiejskich nastąpił spadek z 36,6% w 2004 do zaledwie 12,3% w 2008 r. udziału w strukturze. Nakłady ponoszone na rekultywację terenów zdewastowanych i zdegradowanych mają tendencję rosnącą zwłaszcza na terenach gmin miejsko-wiejskich – z 27,6 do 81,6% struktury nakładów w tej grupie. W pozostałych typach gmin nastąpił wyraźny spadek takich nakładów, co jest podyktowane malejącymi potrzebami rekultywacji takich obszarów. Zmiany przepisów środowiskowych przyczyniają się do utrzymania odpowiedniego poziomu zanieczyszczeń na tych obszarach.

Dane przedstawiające strukturę nakładów według kierunków inwestowania (tab. 6.18) potwierdzają zróżnicowanie nakładów w grupach gmin miejskich i miejsko-wiejskich i wiejskich. W każdej grupie nakładów jednak zauważa się wyraźne różnice w ich wysokości. W okresie 8 lat badań w niektórych dziedzinach, takich jak ochrona różnorodności biologicznej krajobrazu, widać spadek nakładów, a niektóre kierunki są w minimalnym stopniu finansowane i realizowane – działalność badawczo-rozwojowa czy ochrona przed promieniowaniem jonizującym (pominięta w tab. 6.18 z uwagi na zerowy poziom danych). Usprawiedliwiając ten minimalny udział nakładów, niesięgający nawet 1%, należy stwierdzić, iż nie są to typowe kierunki realizowane przez samorząd gminy. Faktycznego obrazu ponoszonych nakładów na te kierunki poszukiwać trzeba w nakładach wojewódzkich i podmiotów pozabudżetowych. Interesujący jest też obraz nakładów na działalność badawczo-rozwojową i inną związaną z ochroną środowiska realizowaną z dużą dynamiką wzrostu w gminach miejskich. Może to być dowodem zainteresowania problemami ekologicznymi w większych skupiskach aglomeracyjnych.

Tabela 6.17

Struktura nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w gospodarce odpadami
w gminach, w latach 2001–2008 (w %)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gospodarka odpadami ogółem								
Polska ogółem (w tys. zł)	409 475,8	538 224,8	529 289,2	677 492,4	752 725,7	662 465,3	809 775,3	612 939,0
gminy miejskie	49,4	65,3	48,9	50,1	69,4	64,4	59,5	63,9
gminy miejsko-wiejskie	28,6	13,4	15,9	13,3	12,3	15,8	18,0	23,7
gminy wiejskie	22,0	21,3	35,2	36,6	18,3	19,9	22,4	12,3
Miasto	68,1	73,8	57,9	57,0	78,6	73,3	67,8	80,3
Wieś	31,9	26,2	42,1	43,0	21,4	26,7	32,2	19,7
Recykling i wykorzystanie odpadów								
Polska	18,4	19,6	12,1	14,5	18,5	27,1	23,7	20,5
gminy miejskie	30,0	63,1	29,1	61,7	80,7	85,4	58,6	63,4
gminy miejsko-wiejskie	63,8	7,5	42,4	6,3	5,9	6,6	27,5	32,8
gminy wiejskie	6,2	29,4	28,5	31,9	13,4	8,1	13,8	3,8
Miasto	92,4	69,0	62,9	65,3	86,4	89,0	72,8	86,5
Wieś	7,6	31,0	37,1	34,7	13,6	11,0	27,2	13,5
Rekultywacja hałd, stawów osadowych i składowisk oraz terenów zdegradowanych i zdegradowanych								
Polska	6,6	4,3	4,0	8,9	5,4	5,4	10,2	10,2
gminy miejskie	40,9	61,1	69,7	65,6	43,2	44,8	70,0	12,4
gminy miejsko-wiejskie	27,6	21,5	16,7	31,0	42,8	43,4	24,2	81,6
gminy wiejskie	31,6	17,4	13,6	3,4	14,0	11,7	5,8	6,0
Miasto	55,7	71,4	79,2	73,0	60,9	71,2	89,7	87,1
Wieś	44,3	28,6	20,8	27,0	39,1	28,8	10,3	12,9

Źródło: jak do tab. 6.1.

Tabela 6.18

Struktura nakładów według kierunków inwestowania na cele środowiskowe w gminach w latach 2001–2008

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska ogółem (w tys. zł)	6 168 932,5	5 027 078,5	5 141 415,6	5 337 437,2	5 986 499,9	6 877 759,2	7 520 684,2	8 528 558,0
gminy miejskie	45,69	48,05	44,94	46,73	50,52	55,42	59,58	60,99
gminy miejsko-wiejskie	34,49	27,52	25,97	23,70	23,71	19,09	18,90	20,99
gminy wiejskie	19,83	24,43	29,09	29,57	25,78	25,49	21,52	18,02
Miasto	71,07	68,72	63,18	60,67	63,85	66,51	70,83	73,92
Wieś	28,93	31,28	36,82	39,33	36,15	33,49	29,17	26,08
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu								
Polska	34,97	29,55	29,18	21,64	19,20	26,24	22,93	23,09
gminy miejskie	47,75	50,23	55,47	54,73	57,12	61,89	68,17	61,57
gminy miejsko-wiejskie	39,58	37,53	34,09	33,14	25,47	16,22	20,24	29,31
gminy wiejskie	12,67	12,24	10,44	12,14	17,40	21,89	11,59	9,12
Miasto	75,72	83,08	86,89	79,52	68,11	70,72	81,79	74,05
Wieś	24,28	16,92	13,11	20,48	31,89	29,28	18,21	25,95
Gospodarka ściekowa i ochrona wód								
Polska	53,13	56,37	56,70	58,58	60,40	57,27	59,53	63,70
gminy miejskie	43,66	42,40	37,04	39,53	42,16	48,79	54,46	59,44
gminy miejsko-wiejskie	30,90	25,40	23,92	23,62	26,13	21,17	19,00	18,07
gminy wiejskie	25,44	32,20	39,05	36,85	31,71	30,04	26,54	22,49
Miasto	66,73	59,22	50,12	51,40	57,08	60,77	65,17	72,08
Wieś	33,27	40,78	49,88	48,60	42,92	39,23	34,83	27,92

Gospodarka odpadami								
Polska	6,64	10,71	10,29	12,69	12,57	9,63	10,77	7,19
gminy miejskie	49,41	65,34	48,87	50,09	69,42	64,35	59,52	63,94
gminy miejsko-wiejskie	28,64	13,37	15,92	13,33	12,29	15,77	18,04	23,73
gminy wiejskie	21,96	21,29	35,21	36,58	18,29	19,88	22,43	12,33
Miasto	68,13	73,84	57,86	57,01	78,63	73,29	67,81	80,25
Wieś	31,87	26,16	42,14	42,99	21,37	26,71	32,19	19,75
Ochrona i przywrócenie wartości użytkowej gleby, ochrona wód podziemnych i powierzchniowych								
Polska	0,88	0,69	0,93	1,10	1,58	0,91	1,06	0,80
gminy miejskie	52,12	66,22	62,37	47,03	38,88	58,59	58,15	56,88
gminy miejsko-wiejskie	23,12	18,96	31,55	36,46	32,96	35,90	28,80	24,95
gminy wiejskie	24,76	14,82	6,08	16,51	28,17	5,51	13,05	18,17
Miasto	68,76	80,99	89,27	73,52	56,77	91,74	82,72	76,82
Wieś	31,24	19,01	10,73	26,48	43,23	8,26	17,28	23,18
Zmniejszenie hałasu i wibracji								
Polska	0,51	0,46	0,70	1,65	1,90	1,11	1,16	1,73
gminy miejskie	71,10	87,06	67,50	86,25	81,41	77,81	81,86	70,79
gminy miejsko-wiejskie	21,79	7,76	29,80	4,44	16,06	19,73	15,01	17,22
gminy wiejskie	7,11	5,19	2,70	9,31	2,53	2,46	3,13	12,00
Miasto	90,92	92,18	95,51	90,56	95,04	96,40	94,73	85,13
Wieś	9,08	7,82	4,49	9,44	4,96	3,60	5,27	14,87

Tabela 6.18 (cd.)

Jednostka terytorialna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu								
Polska	0,11	0,08	0,07	0,19	0,13	0,16	0,08	0,04
gminy miejskie	79,52	63,71	69,91	59,78	97,33	44,99	91,09	51,58
gminy miejsko-wiejskie	9,82	28,17	23,34	22,42	1,56	16,57	0,21	3,13
gminy wiejskie	10,66	8,12	6,75	17,80	1,12	38,44	8,70	45,29
Miasto	87,80	84,59	87,04	70,02	98,88	61,53	91,30	51,78
Wieś	12,20	15,41	12,96	29,98	1,12	38,47	8,70	48,22
Działalność badawczo-rozwojowa								
Polska	0,04	0,05	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,06
gminy miejskie	12,66	57,33	26,50	37,49	100,00	60,61	71,17	86,50
gminy miejsko-wiejskie	18,89	2,20	11,84	62,51	0,00	39,39	28,83	13,50
gminy wiejskie	68,45	40,48	61,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Miasto	29,24	59,52	38,34	100,00	100,00	63,01	71,17	86,50
Wieś	70,76	40,48	61,66	0,00	0,00	36,99	28,83	13,50
Pozostała działalność związana z ochroną środowiska								
Polska	3,73	2,08	2,10	4,14	4,20	4,68	4,46	3,39
gminy miejskie	43,00	65,33	76,68	80,10	72,70	76,30	77,85	75,44
gminy miejsko-wiejskie	53,49	23,59	14,60	11,57	15,70	13,30	11,65	14,59
gminy wiejskie	3,51	11,08	8,72	8,34	11,60	10,40	10,50	9,97
Miasto	92,30	85,65	89,59	88,79	84,88	87,29	87,72	87,89
Wieś	7,70	14,35	10,41	11,21	15,12	12,71	12,28	12,11

Źródło: jak do tab. 6.1.

Tabela 6.19

Przykładowe gminy i miary *TMR*

Jednostka terytorialna	p30	p31	p32	p33	p34	p35	p36	p37	<i>TMR</i>
Brzuze (2)	0,2233	-0,2366	-4,2997	-0,4474	-0,3615	-0,5224	-0,2435	-0,4116	0,0006
Czeladź (1)	2,4913	2,0013	-5,8634	-0,6034	-0,2354	-0,6811	-0,3562	-0,4116	0,0011
Mszana Dolna (1)	-4,0496	-3,0745	-0,3595	-0,3303	-0,2829	-0,0541	-0,3280	-0,0307	0,0049
Samborzec (2)	-6,1030	-0,2366	-0,2893	-0,0369	-0,2963	-0,3151	0,3202	-0,3220	0,0064
Ryn (3)	0,2836	-0,2366	-0,3595	-0,4769	-0,2570	0,2699	-0,1871	0,6416	0,0612
Konarzyny (2)	0,3084	-0,2366	-0,2932	0,0075	0,0608	0,6741	-0,2435	-0,3220	0,0613
Lubycza Królewska (2)	0,3747	-0,2366	-0,1841	-0,5537	-0,2169	-0,4537	0,4329	0,3951	0,0613
Łobżenica (3)	0,8258	-0,2366	0,1927	-0,2276	-0,2352	-0,2385	-0,1589	-0,1427	0,0613
Szczytna (3)	1,9226	1,5600	-0,3332	-0,4387	-0,2858	-0,5739	-0,3844	-0,4340	0,0613
Leżajsk (1)	-0,3854	-0,2310	1,5358	-0,4394	0,0789	-0,6076	-0,3280	-0,3892	0,0613
Giżycko (2)	-0,0716	0,0125	-0,1444	0,2244	-0,1597	0,2364	-0,2717	0,0590	0,0614
Lubasz (2)	0,0183	2,1317	-0,3089	0,1536	-0,2761	-0,2417	-0,2435	-0,3220	0,0615
Orzysz (3)	0,8694	0,7427	-0,3157	-0,2872	-0,2944	-0,4038	0,0947	-0,1203	0,0615
Kępice (3)	-0,4031	-0,2366	-0,1795	-0,4344	-0,3529	0,2992	-0,0180	0,8208	0,0615
Adamówka (2)	1,7032	-0,2366	-0,3558	-0,5914	-0,1213	0,1374	-0,3562	-0,0083	0,0615
Dobrzeń Wielki (2)	-1,2260	-0,2366	0,1161	-0,0012	0,8066	0,4195	-0,3280	-0,0083	0,0615
Skoroszyce (2)	0,0203	-0,2366	-0,3882	-0,3014	0,0166	0,2658	-0,2435	0,5743	0,0615
Pąjęczno (3)	0,2215	-0,2366	-0,2635	-0,3494	0,0570	0,2053	-0,2998	0,3951	0,0615
Rewal (2)	0,5967	-0,2366	-0,2989	0,4432	-0,2366	0,3104	-0,2717	-0,2099	0,0615

Tabela 6.19 (cd.)

Jednostka terytorialna	p30	p31	p32	p33	p34	p35	p36	p37	TMR
Skórcz (1)	1,8133	1,4751	0,0136	-0,1263	6,0800	4,5588	-0,3280	5,6383	0,1996
Kamionka Wielka (2)	1,3499	1,1155	3,3298	5,5232	-0,1134	0,2786	7,5351	0,3727	0,2026
Legionowo (1)	1,3226	1,0944	5,8595	0,5282	8,6985	0,9680	0,2638	0,4847	0,2064
Dąbrowa (2)	1,0946	0,9175	-0,3557	-0,2630	1,3816	9,3760	-0,3280	12,0020	0,2077
Lipno (2)	7,7854	6,1096	0,7695	1,1436	0,4951	4,0934	-0,3280	5,3695	0,2142
Kijce (2)	1,8193	-0,2366	0,7350	2,4441	1,4835	4,1127	3,6176	5,3919	0,2161
Lipusz (2)	2,2657	1,8638	0,0741	6,4401	0,0795	6,4686	3,3922	2,9943	0,2194
Zembrzyce (2)	4,1167	-0,2366	3,8248	1,2943	3,8081	3,6868	1,8139	1,6499	0,2217
Świerklany (2)	6,1985	4,8782	0,7184	-0,0919	8,7075	2,9285	-0,2717	3,8458	0,2330
Chrzastowice (2)	0,7622	0,6595	-0,3171	-0,1319	3,3954	13,7284	-0,2998	17,4693	0,2383
Lubsza (2)	4,1822	3,3135	-0,3196	0,1661	0,9535	9,6497	-0,2998	12,2933	0,2396
Spytkowice (2)	0,8798	1,6743	-0,3595	11,9999	1,4384	2,7069	16,6382	1,6051	0,2478
Dąbrówka (2)	0,2496	-0,2366	1,6032	6,2418	0,5814	4,3546	8,5215	5,3919	0,2617
Komprachcice (2)	2,9447	2,3532	-0,2440	-0,2201	6,8940	13,2708	-0,2998	15,0494	0,2847
Józefów (1)	2,7671	3,4245	2,9780	4,9314	2,3604	6,3125	4,4067	2,8599	0,2857

Źródło: jak do tab. 6.1.

Ciekawym zjawiskiem jest spadek nakładów na ochronę i przywrócenie wartości użytkowej gleby i ochronę wód podziemnych i powierzchniowych na terenach miejskich. To właśnie te dziedziny zyskały na objęciu terenów wiejskich siecią wodociągów i kanalizacji. Dzięki realizacji w latach wcześniejszych takich inwestycji poprawił się stan gleb i wód na tych terenach i nie wymagał takich nakładów od 2006 r.

Tereny wiejskie dostrzegają także potrzebę realizacji ochrony krajobrazu i bioróżnorodności. Wzrost nakładów w 2008 r. jest największy w całym okresie badań. W relacji do 2001 r. jest to 4-krotny wzrost. W pozostałych gminach nie występowały wzrosty nakładów. Utrzymanie walorów krajobrazowo-przyrodniczych na terenach gmin jest szczególnie atutem dla mieszkańców i turystów odwiedzających gminę. Realizowanie rozwoju zrównoważonego w gminach szczególnie „strzeże” nakłady na ten cel.

Nakłady na ochronę przed hałasem są na bardzo niskim poziomie. Problem takich zagrożeń chyba nie jest dostatecznie dostrzegany w gminach miejsko-wiejskich, natomiast w gminach miejskich ponoszone nakłady są niewielkie.

Szczegółowa analiza wszystkich nakładów na środowisko wykracza poza obszar samorządów terytorialnych i odnosi się także do podmiotów prywatnych, które skutecznie konkurują o środki unijne realizując inwestycje środowiskowe. To właśnie takie inwestycje nie są ujmowane w statystykach gminnych i tym samym nie były przedstawione w pracy. Charakter inwestycji ekologicznych w dziedzinie gospodarki odpadowej pozwala na tworzenie podmiotów prywatnych i prywatno-publicznych i prawdopodobnie niskie nakłady w tej dziedzinie w sektorze publicznym świadczą o tym zjawisku.

6.6. Zastosowanie metod taksonomicznych do badania ekoinwestycyjności podmiotów samorządowych

W literaturze przedmiotu nie ma powszechnych i akceptowanych metod mierzenia działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych. Niedoskonałość takich pomiarów wynika z istoty procesu inwestycyjnego, jego specyfiki oraz trudności udokumentowania danych statystycznych. Tworząc miarę wskaźnika ekoinwestycyjności, wykorzystano możliwie szerokie zakresy cech opisujących badane zjawisko.

Wybrany został zespół zmiennych charakteryzujący badane zjawisko, którym jest inwestycyjność gmin w dziedzinie ochrony środowiska. Do tego celu wybrano wiele zmiennych opisujących to zjawisko, które wyliczono na podstawie bazy danych sporządzonych z informacji pochodzących z Banku Danych

Regionalnych. Do cech opisujących inwestycyjność wyselekcjonowano takie cechy, jak:

- zmiana liczby ludności obsługiwanej przez oczyszczalnię ogółem w latach 2005–2008 na 1 mieszkańca,
- zmiana liczby ludności obsługiwanej przez oczyszczalnię z podwyższonym usuwaniem biogenów w latach 2005–2008 na 1 mieszkańca,
- przyrost długości sieci wodociągowej w latach 2005–2008 na 1 km²,
- przyrost ludności obsługiwanej przez sieć wodociagową w latach 2005–2008 na osobę,
- przyrost długości sieci kanalizacyjnej w latach 2005–2008 na km²,
- przyrost ludności obsługiwanej przez sieć kanalizacyjną w latach 2005–2008 na 1 osobę,
- zmiany udziału procentowego ludności korzystającej z sieci wodociągowej w latach 2005–2008,
- zmiana udziału procentowego ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w latach 2005–2008.

W badaniu nad poziomem wyposażenia w inwestycje ekologiczne, w przestrzennych analizach porównawczych zastosowano metodę statystyki wielowymiarowej, pozwalającą na wyznaczenie miary syntetycznej. Miara syntetyczna zastępuje zbiór cech badanych obiektów (gmin), a zmienne charakteryzują wyposażenie w poszczególne elementy infrastruktury środowiskowej w jedną zmienną zagregowaną. Otrzymany w ten sposób miernik jest wielkością syntetyczną utworzoną na podstawie zmiennych wybranych do charakterystyki badanego zjawiska.

Wartości miernika zmieniają się w przedziale od 0 do 1. Im miernik większy, tym badany obiekt (obiektem badań jest gmina) jest bardziej rozwinięty inwestycyjnie, a w tym przypadku oznacza większą aktywność inwestycyjną w zakresie ochrony środowiska, reprezentowaną elementami infrastruktury środowiskowej. Określenie efektu inwestycji wymaga przyjęcia założenia, że proces inwestycyjny jest zjawiskiem dynamicznym. Z tego powodu przyjęcie za cechy diagnostyczne zmian w każdym obiekcie umożliwiło uwzględnienie dynamiki badanego zjawiska. Dzięki temu zabiegowi miernik ekoinwestycyjny stał się podstawą do oszacowania rozwoju ekoinwestycji w badanych gminach w latach 2005–2008.

Bezwzględne zmiany tej wartości oraz przesunięcia obiektu na otrzymanej skali mogą być spowodowane zmianami w poziomie zjawiska w danym obiekcie, jak również zmianami w innych obiektach, a zwłaszcza w wartościach współrzędnych wzorca. Wybór współrzędnych wzorca oraz określenie stymulującego lub destymulującego charakteru zmiennych diagnostycznych mogą mieć znaczenie dla ostatecznych wyników. Należy także uwzględnić, iż wartość określająca wskaźnik poziomu rozwoju inwestycji danej gminy w danym okresie wcale nie musi być wyższa np. w roku następnym lub innym okresie. Może

wystąpić sytuacja, że wartość będzie nawet niższa, co uwarunkowane jest nie spadkiem poziomu rozwoju danej gminy, ale wzrostem tego poziomu w innych gminach z tego samego zakresu badań.

Zasadniczym celem wyznaczenia miar syntetycznych jest porządkowanie obiektów ze względu na poziom wielu cech zjawiska. Ten uporządkowany ciąg miary pozwala wskazać te gminy, w których wskaźnik rozwoju jest największy i tym samym dokonywać analizy poziomu rozwoju badanych obiektów.

Wyodrębnienie tych mierników pozwala na opracowanie strategii rozwoju dostosowanych do jej wewnętrznych uwarunkowań. Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego służące planowaniu rozwoju danego obszaru w określonej perspektywie czasowej są niezbędnym warunkiem korzystania samorządów ze środków pomocowych Unii Europejskiej i innych grantodawców. Budowanie takich wskaźników można rozszerzyć o przedziały czasowe i wzajemnie porównywać wartości lub pozycje obiektów. Metoda ta jest elastyczna do tego rodzaju badań i w praktyce może być na wiele sposobów wykorzystywana.

W tab. 6.19 przedstawiono przykładowe gminy według omówionej miary rozwoju, dla potrzeb badań nazwanej miarą rozwoju ekoinwestycji. Zawiera ona dane dla gmin z najniższym, średnim i najwyższym miernikiem. Numery (1), (2), (3) przy gminach oznaczają ich charakter: miejska (1), wiejska (2) i miejsko-wiejska (3). Ostatnia pozycja w tabeli opisuje wartość taksonomicznego miernika rozwoju (*TMR*). Gminy przedstawiono od najmniejszych wartości, przez średnie, do najwyższych wartości uszeregowanych dla badanych *TMR* dla wszystkich gmin w Polsce.

Charakter gminy – gmina miejska, wiejska, miejsko-wiejska – jest pierwszą determinantą służącą do wyjaśnienia różnic w wartościach wskaźnika charakteryzującego ich ekoinwestycyjność wyrażonego za pomocą *TMR*.

Na podstawie wartości *TMR* wszystkie gminy objęte badaniem zostały podzielone na trzy grupy:

- A – o najwyższej wartości wskaźnika,
- B – o średniej wartości wskaźnika,
- C – o najniższej wartości wskaźnika.

W tab. 6.20 podano otrzymane rozkłady. Otrzymany rozkład wartości wskaźnika wskazuje na występowanie wyraźnej zależności między jego wartością a charakterem gminy. W grupie gmin o największej wartości *TMR* wyższy niż przeciętny udział mają gminy miejsko-wiejskie. Stanowią one 23,3% całej badanej populacji polskich gmin, natomiast w grupie A (najwyższa wartość *TMR*) gmin miejsko-wiejskich jest 25,9%, w grupie C (najmniejsza wartość *TMR*) – tylko 17,3%.

Paradoksalnie gminy miejskie dysponujące największym potencjałem finansowym wypadły gorzej niż gminy miejsko-wiejskie. W całej populacji stanowią 12,4%, ale tylko 10% tych gmin znalazło się w grupie o największej wartości *TMR*, a aż 14,2% – w grupie C.

W przypadku gmin wiejskich ich odsetek dla grupy A dokładnie odpowiada udziałowi tych gmin dla całej populacji (64,2%). Zarazem ich udział w grupie gmin o najmniejszej wartości wskaźnika ekoinwestycyjności jest o ponad 4 pkt proc. wyższy niż wynikałoby to z liczebności tych gmin.

Gmin miejskich o najwyższych wartościach *TMR* jest najmniej w całej grupie badanych. Z uwagi na fakt, że wartości cech odnosiły się do okresu 2005–2008, można sądzić, iż procesy inwestycyjne w grupie tych gmin mających największy potencjał finansowy rozpoczęły się przed analizowanym okresem. Ich stan efektów inwestycyjnych pozostał na określonym poziomie, a przyrost inwestycji był relatywnie niewielki.

W gminach wiejskich dominują najwyższe wartości wskaźnika. To w tych gminach intensyfikują się procesy inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, wspomagane środkami unijnymi przeznaczonymi do realizacji w tym okresie.

Wyposażenie gmin w inwestycje ekologiczne wykazuje duże zróżnicowanie. Uwzględniając znaczenie inwestycji w prawidłowym zaspokajaniu podstawowych potrzeb społeczeństwa oraz wysoką kapitałochłonność inwestycji ekologicznych, odrobienie dystansu do pozostałych obiektów gmin będzie wymagało przeznaczenia na ten cel znacznych środków finansowych. Wysiłek inwestycyjny gmin mierzony syntetycznym miernikiem potwierdza przypuszczenia o bardzo zróżnicowanym poziomie inwestycyjności ekologicznej gmin.

Tabela 6.20

Rozkład wartości *TMR* ekoinwestycji a typ gminy

		Grupa A	Grupa B	Grupa C	Razem
Gminy miejskie	liczebność	82	107	117	306
	% jako część gmin	26,8	35,0	38,2	100,0
	% jako część grupy	10,0	13,0	14,2	12,4
Gminy wiejskie	liczebność	528	496	564	1 588
	% jako część gmin	33,2	31,2	35,5	100,0
	% jako część grupy	64,2	60,3	68,5	64,3
Gminy miejsko-wiejskie	liczebność	213	220	142	575
	% jako część gmin	37,0	38,3	24,7	100,0
	% jako część grupy	25,9	26,7	17,3	23,3
Razem	liczebność	823	823	823	2 469
	% jako część gmin	33,3	33,3	33,3	100,0
	% jako część grupy	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Dysproporcje miernika między najniższymi i najwyższymi wielkościami świadczą o ogromnych różnicach w realizowanych inwestycjach na terenach miejskich i wiejskich. Miara rozwoju pozwoliła na skonstruowanie metody wyznaczenia wpływu ekoinwestycyjności gmin na rozwój zrównoważony. Pomiędzy rozwojem ekoinwestycyjnym a rozwojem zrównoważonym zachodzą wzajemne zależności. Rozwojowi zrównoważonemu może towarzyszyć rozwój ekoinwestycyjny oraz lepsze zagospodarowanie inwestycyjne może warunkować rozwój zrównoważony. Dla określenia możliwości występowania wpływu pewnych czynników na ekoinwestycyjność i odwrotnie przeprowadzono szczegółową analizę wybranych cech.

Wyznaczenie miernika rozwoju inwestycyjnego jako syntetycznego miernika pozwoliło wykorzystać go w dalszej części badania do określenia zależności między inwestycjami ekologicznymi a wybranymi cechami gminy.

6.7. Określenie występowania zależności między inwestycjami ekologicznymi a wybranymi cechami gminy

Celem badania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wartość badanej przez nas cechy odzwierciedla wpływ określonych czynników, czy też kształtuje się niezależnie od nich. Przy doborze wskaźników częściowych, czyli cech typologicznych, uwzględniono zarówno kryteria merytoryczne, jak i formalno-statystyczne. Właściwie dobrany zestaw cech powinien możliwie dokładnie opisywać badane zjawisko oraz w niewielkim stopniu dublować się w zakresie wewnętrznej pojemności informacji. Końcowy zestaw cech typologicznych został zredukowany do najistotniejszych. Dla uporządkowania charakteru cech połączono je w tematyczne grupy. Wyróżniono je ze względu na przyjęte hipotezy szczegółowe pracy, koncentrując się na zweryfikowaniu czynników warunkujących inwestycje ekologiczne gmin. Uwzględnienie w ocenie rozwoju zrównoważonego wielu aspektów, które są ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie się warunkują, wymagało doboru cech z zakresu finansowego, gospodarczego, lokalizacyjnego, wydatkowego i przyrodniczego otoczenia inwestycji. W tych zakresach koncentrują się potencjalne czynniki wpływu na inwestycje.

Do oceny potencjalnej roli ekoinwestycji w rozwoju zrównoważonym lokalnym wykorzystano cechy opisane w grupach, są to nazwane dla potrzeb badania mikroobszary:

- 1) **potencjału finansowego,**
- 2) **produkcyjno-gospodarczy,**
- 3) **demograficzno-przestrzenny,**
- 4) **wydatkowy,**
- 5) **przyrodniczy.**

Czynnikiem warunkującym inwestycje jest potencjał finansowy. Można przypuszczać, iż dostępność do środków finansowych, możliwości ich uzyskania z różnych źródeł, będą miały określony wpływ na realizowane inwestycje. W grupie cech uwzględniono budżetowe dochody własne, a także transfery z budżetu państwa i funduszy celowych oraz środki unijne. Wszystkie cechy obrazują ich poziom w przeliczeniu na 1 mieszkańca każdej gminy w Polsce.

Mikroobszar potencjału finansowego

- dochody własne za lata 2005–2008 – podatek od nieruchomości na 1 mieszkańca, (38)²⁷
- dochody własne za lata 2005–2008 – dochody z majątku na 1 mieszkańca, (39)
- dotacje celowe z budżetu państwa – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (40)
- dotacje otrzymane z funduszy celowych – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (41)
- dotacje otrzymane z funduszy celowych – inwestycyjne za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (42)
- środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (43)
- środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł o charakterze inwestycyjnym za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (44)
- środki z budżetu Unii Europejskiej – ogółem za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (45)
- środki z budżetu Unii Europejskiej – inwestycyjne za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (46)
- dochody na 1 mieszkańca – dochody własne za lata 2005–2008, (47)
- dochody na 1 mieszkańca dochody podatkowe za lata 2005–2008, (48)
- dochody na 1 mieszkańca dochody z podatków dochodowych (udziały w podatkach dochodowych) za lata 2007–2008. (49)

W grupie cech produkcyjno-gospodarczych wyróżniono cechy obrazujące określone zjawiska zachodzące w przestrzeni gminy. Zjawiska te potencjalnie związane są ze zmianami zachodzącymi wskutek inwestycji ekologicznych, powodując zagospodarowanie przestrzeni i tworzenie nowych podmiotów gospodarczych. Potencjalnie też kreują działalność podmiotów wykorzystujących inwestycje ekologiczne dla tworzenia infrastruktury technicznej w gminie. Dane obrazują zmiany zachodzące w każdej gminie.

²⁷ Numer cechy porządkuje dane w raportach obliczeniowych autorki. Ich kolejność nie ma znaczenia badawczego.

Mikroobszar produkcyjno-gospodarczy

– zmiana powierzchni gruntów skomunalizowanych według prawnych form użytkowania ogółem w latach 2005–2008 na km^2 (pomnożony przez współczynnik zmiany powierzchni), (1)

– zmiana powierzchni gruntów skomunalizowanych według prawnych form użytkowania przekazane w użytkowanie wieczyste w latach 2005–2008 r. na 1 km^2 (pomnożony przez współczynnik zmiany powierzchni), (2)

– zmiana powierzchni gruntów skomunalizowanych według prawnych form użytkowania przekazane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym w latach 2005–2008 na 1 km^2 (pomnożony przez współczynnik zmiany powierzchni), (3)

– powierzchnia terenów wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową na 1 km^2 w 2008 r., (4)

– decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy mieszkaniowej za lata 2005–2008, (5)

– budynki nowe oddane do użytkowania ogółem w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (8)

– budynki nowe oddane do użytkowania mieszkalne w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (9)

– budynki nowe oddane do użytkowania budownictwo indywidualne ogółem w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (10)

– budynki nowe oddane do użytkowania budownictwo indywidualne mieszkalne w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (11)

– zmiana jednostek zarejestrowanych ogółem na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (12)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji A na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (13)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji B na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (14)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji C na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (15)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji D na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (16)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji E na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (17)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji F na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (18)

– zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji G na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (19)

- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji H na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (20)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji I na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (21)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji J na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (22)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji K na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (23)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji L na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (24)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji M na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (25)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji N na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (26)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji O na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (27)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji P na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (28)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji Q na 1000 mieszkańców, w latach 2005–2008, (29)
- zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności w 2008, w relacji do 2005 r., w 1 m³ na 1 mieszkańca. (67)

Działania inwestycyjne mają potencjalny wpływ na zjawiska demograficzne, takie jak zaludnienie, bezrobocie. Wybrane cechy charakteryzują uwarunkowania demograficzne gminy.

Mikroobszar demograficzno-przestrzenny

- wskaźnik obciążenia demograficznego ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, w 2008, w relacji do 2005 r., (6)
- wskaźnik obciążenia demograficznego ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, w 2008, w relacji do 2005 r., (7)
- wskaźnik zmiany osób pozostających bez pracy w 2008, w relacji do 2005 r., w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym, (83)
- wskaźnik zaludnienia na 1 km² w 2008, w relacji do 2005 r. (84)

W grupie badania wyselekcjonowano cechy obrazujące zmiany zachodzące w poziomie i dostępności do infrastruktury środowiskowej przez pryzmat wydatków i nakładów na te cele. Wszystkie cechy zaprezentowano w przeliczeniu na 1 mieszkańca każdej gminy i z uwzględnieniem różnorodności celów środowiskowych.

Mikroobszar wydatkowy

- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (50)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – wydatki majątkowe inwestycyjne za lata 2007–2008 na 1 mieszkańca, (51)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – oczyszczanie miast i wsi za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (52)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – gospodarka ściekowa i ochrona wód za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (53)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – gospodarka odpadami za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (54)
- nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej według kierunków inwestowania ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (69)
- nakłady na środki trwałe – ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (70)
- nakłady na środki trwałe – ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (71)
- nakłady na środki trwałe – ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, zapobieganie zanieczyszczeniom razem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (72)
- nakłady na środki trwałe – ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, zapobieganie zanieczyszczeniom nowe techniki i technologie spalania paliw w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (73)
- nakłady na środki trwałe – ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, zapobieganie zanieczyszczeniom modernizacja kotłowni i ciepłownictwa w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (74)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (75)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (76)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód oczyszczalnie ścieków komunalnych w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (77)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka odpadami ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (78)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka odpadami recykling i wykorzystanie odpadów w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (79)
- nakłady na środki trwałe – ochrona i przywrócenie wartości użytkowej gleby, ochrona wód podziemnych i powierzchniowych ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (80)

– nakłady na środki trwałe – pozostała działalność związana z ochroną środowiska ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (81)

– nakłady na środki trwałe – pozostała działalność związana z ochroną środowiska oszczędzanie energii w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca. (82)

Cechy badania zakresu przyrodniczego charakteryzują ochronę zasobów cennych przyrodniczo oraz obrazują zmiany w dostępie do naturalnych walorów środowiska. Ujęto cechy odnoszące się do powierzchni lasów, rezerwatów, obszarów chronionych itp. oraz czynnika zmian w postaci ilości odpadów zbieranych w danym okresie na 1 mieszkańca każdej gminy. Te cechy charakteryzują przyrodnicze zagospodarowanie gmin.

Mikroobszar przyrodniczy

– powierzchnia gruntów leśnych ogółem (ha/km^2), (55)
 – powierzchnia gruntów leśnych – lasy ochronne (ha/km^2), (56)
 – zmiana ilości odpadów zebranych w 2008 w stosunku do 2005 r. (1 kg na 1 mieszkańca), (57)

– obszary prawnie chronione ogółem (ha/km^2), (58)
 – obszary prawnie chronione, parki narodowe (ha/km^2), (59)
 – obszary prawnie chronione, rezerwaty przyrody (ha/km^2), (60)
 – obszary prawnie chronione, parki krajobrazowe razem (ha/km^2), (61)
 – obszary prawnie chronione, obszary chronionego krajobrazu (ha/km^2), (62)

– obszary prawnie chronione, obszary chronionego krajobrazu wprowadzone uchwałą rady gminy (ha/km^2), (63)

– obszary prawnie chronione, użytki ekologiczne (ha/km^2), (64)
 – obszary prawnie chronione, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ha/km^2), (65)

– pomniki przyrody ($\text{szt.}/\text{km}^2$), (66)

– wydatki na turystykę w latach 2007–2008 (zł na 1 mieszkańca). (68)

Gminy, które zmieniły swój status np. z wiejskiej na miejsko-wiejską lub z miejsko-wiejskiej na miejską, wyłączono z badania. Wiązało się to przede wszystkim ze zmianami w klasyfikacji danych. Analizując dane zaproponowane do poszczególnych mikroobszarów, zaobserwować można dysproporcje między poszczególnymi gminami. Istnieją gminy bardzo dobrze rozwinięte gospodarczo, o bardzo dużym potencjale dochodów własnych, dużej gęstości zaludnienia lub bardzo małej, silnie zurbanizowane, a także bardzo zacofane gospodarczo, niedofinansowane, słabo zaludnione itp. Istotne jest także położenie gminy w stosunku do dużych rozwiniętych aglomeracji (korzyść aglomeracyjna). Tak więc istnieją duże kontrasty terytorialne w kształtowaniu się procesów inwestycyjnych. Różnice miernika inwestycyjnego przedstawione wcześniej potwierdzają, iż mamy do czynienia z bardzo zróżnicowaną i liczną zbiorowością.

Dla potrzeb oceny czynników determinujących poziom inwestycyjności ekologicznej mierzonej za pomocą taksonomicznego miernika rozwoju dokonano podziału gmin na decyle według wartości *TMR*. Gminy o najmniejszych wartościach *TMR* tworzą decyl 1, o największej wartości *TMR* – decyl 10. Dla tak zdefiniowanych grup gmin przeprowadzono ocenę różnic między średnimi wartościami wskaźników opisujących poszczególne mikroobszary za pomocą testu ANOVA.

Dla mikroobszaru potencjału finansowego istotne statystycznie zależności otrzymano dla następujących mierników cząstkowych:

- dotacje celowe z budżetu państwa – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (40)
- środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (43)
- środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł – inwestycyjne, za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca (44)
- środki z budżetu Unii Europejskiej – ogółem za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (45)
- środki z budżetu Unii Europejskiej – inwestycyjne za lata 2006–2008 na 1 mieszkańca, (46)
- dochody na 1 mieszkańca – dochody własne za lata 2005–2008, (47)
- dochody na 1 mieszkańca dochody podatkowe (udziały w podatkach dochodowych) za lata 2007–2008, (49)

W tab. 6.21 zamieszczono wyniki analizy. W przypadku zmiennych opisujących zewnętrzne źródła finansowania (p43, p44, p45, p47) otrzymano wyraźną tendencję pokazującą, iż rosnące wartości tych środków na 1 mieszkańca gminy oznaczają wyższe wartości *TMR*. Dla gmin znajdujących się w 1. decyli średnia wartość środków na dofinansowanie zadań własnych na 1 mieszkańca wyniosła 237 zł. Dla 10. decyla wartość ta wynosi 490 zł. Jeszcze większe różnice występują dla środków inwestycyjnych. Dla 1. decyla średnia wartość zmiennej jest równa 131 zł, dla 10. decyla – 346 zł. Inny charakter zależności wystąpił w przypadku zmiennej pokazującej poziom dotacji budżetu państwa ogółem na 1 mieszkańca. Wyższe wartości *TMR* oznaczają mniejsze dotacje. Dla 1. decyla gmin jest to 1712 zł, dla 10. decyla – 1559 zł. Wykorzystywanie dotacji oznacza, iż nie wszystkie gminy są samowystarczalne finansowo w realizacji zadań środowiskowych i oznacza to konieczność wzrostu subsydiowania obszarów peryferyjnych. Dotacje otrzymują gminy na wyrównywanie dysproporcji, a gminy o najwyższym *TMR* miały najniższe wartości miernika.

Środki unijne pozostają trwałym elementem finansowania inwestycji środowiskowych w gminach. Porównania w tej grupie dostarczają interesujących obserwacji. W gminach o najniższych wartościach *TMR* (3. decyl) środki inwestycyjne na 1 mieszkańca były na poziomie 103,43 zł. W gminach (decyl 9.

i 10.) średnia wartość środków na cele inwestycyjne pochodzące z Unii Europejskiej wynosiła 187,66 i 264,55 zł na 1 mieszkańca gminy.

Z kolei środki budżetowe mają większe znaczenie dla gmin osiągających większy *TMR*. Gminy te mają wówczas najlepsze warunki do pozyskiwania środków unijnych i także wykorzystują je w stopniu znacznie większym niż gminy uboższe w środki inwestycyjne. Można również sądzić, iż gminy realizujące więcej inwestycji oraz posiadające wyższe dochody własne wykazują lepszą przedsiębiorczość lokalną i aktywność gospodarczą jej mieszkańców oraz zespół czynników określanych mianem lokalnych warunków gospodarowania. Można stwierdzić, iż generalnie istnieje związek między dochodami własnymi a poziomem rozwoju inwestycji ekologicznych.

Wśród finansowych czynników, które mogą determinować podejmowane przez gminy działania sprzyjające działalności inwestycyjnej w sferze ochrony środowiska, wskazane cechy potwierdzają, że samodzielność finansowa w postaci dochodów własnych i udziałów w podatkach dochodowych wraz ze środkami unijnymi i pomocą budżetową wpływa na poziom ekoinwestycyjny gminy.

Tabela 6.21

Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru potencjału finansowego według gmin pogrupowanych na podstawie *TMR*

Decyle według <i>TMR</i>	p40	p43	p44	p45	p46	p47	p49
1	1 712,28	231,75	131,42	135,84	114,06	3 304,62	602,73
2	1 794,36	281,49	188,54	162,72	145,29	2 914,57	508,29
3	1 751,68	232,62	133,23	128,69	103,43	3 037,57	583,01
4	1 718,18	228,66	136,90	144,79	118,18	3 302,62	598,07
5	1 706,09	266,84	155,69	143,57	121,92	3 531,30	647,03
6	1 626,53	240,41	142,00	127,35	110,30	3 586,49	730,98
7	1 619,72	274,89	187,23	166,61	149,21	3 752,67	698,25
8	1 617,36	282,30	163,14	150,42	128,51	4 087,77	716,53
9	1 556,94	339,35	224,82	207,67	187,66	3 909,04	808,15
10	1 559,49	490,43	346,82	296,99	264,55	4 278,79	882,44
Ogółem	1 666,26	286,87	180,98	166,46	144,31	3 570,54	677,55
Istotność	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W drugim etapie analizowano elementy produkcyjno-gospodarcze. Na podstawie raportu wyników (tab. 6.22) można stwierdzić istotną statystyczną zależność takich cech, jak:

- powierzchnia terenów wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową na km² w 2008 r., (4)
- decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy, wydane ostateczne decyzje o ustaleniu warunków dla zabudowy mieszkaniowej za lata 2005–2008, (5)
- budynki nowe oddane do użytkowania ogółem w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (8)
- budynki nowe oddane do użytkowania mieszkalne w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (9)
- budynki nowe oddane do użytkowania budownictwo indywidualne ogółem w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (10)
- budynki nowe oddane do użytkowania budownictwo indywidualne mieszkalne w latach 2005–2008 na 1000 mieszkańców, (11)
- zmiana jednostek zarejestrowanych ogółem na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (12)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji C na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (15)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji D na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (16)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji F na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (18)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji G na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (19)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji I na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (21)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji J na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (22)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji K na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (23)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji M na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (25)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji N na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (26)
- zmiana jednostek zarejestrowanych w sekcji O na 1000 mieszkańców w latach 2005–2008, (27)

W tab. 6.22 przedstawiono wyniki przeprowadzonej analizy. Odnośnie do zmiennych opisujących elementy produkcyjno-gospodarcze zauważa się tendencję, iż rosnące wartości ilości jednostek zarejestrowanych na 1000 mieszkań-

ców (p12) oznaczają wyższe wartości *TMR*. Dla gmin w decyłu 1. było to 3,24 jednostki na 1000 mieszkańców, ale w najwyższym decyłu (10.) – 7,86 jednostek na 1000 mieszkańców. W szczegółowym rozpoznaniu charakteru jednostek można stwierdzić, że potwierdza się tendencja ukazująca rosnące wartości jednostek dla takich działalności gospodarczych, jak: przetwórstwo przemysłowe (p15), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i powietrze do układów klimatyzacyjnych (p16), budownictwo (p18), handel hurtowy, detaliczny i naprawa pojazdów samochodowych (p19), działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (p21), informacja i komunikacja (p22), działalność finansowa i ubezpieczeniowa (p23), działalność naukowa i techniczna (p25), działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (p26), administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne (p27).

Interesująca jest obserwacja, że przyrost takich podmiotów w sekcji, jak: wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną itp. charakterystyczny jest dla gmin o najwyższych miernikach inwestycji (p16). Podobnie można stwierdzić w przypadku jednostek z zakresu działalności naukowej i technicznej, gdzie dla 10. decyla wynosiła 0,2, a w decyłu 1. – zaledwie 0,07 jednostek na 1000 mieszkańców. Można więc sądzić, że gminy o wysokim poziomie nasycenia inwestycyjnego, wyposażone w odpowiednią infrastrukturę środowiskową, uruchamiają właśnie tego rodzaju działania. Analizując cechy, można sądzić, iż inwestycje środowiskowe sprzyjają rozwojowi działalności gospodarczej. Podmioty realizujące działalność gospodarczą zazwyczaj poszukują obszarów wyposażonych w odpowiednią dla nich infrastrukturę.

Z kolei bardzo wyraźnie zarysowuje się zależność wydawanych decyzji na nowe zabudowy (p4, p5) wraz ze wzrostem miernika, czyli jeśli słaba jest infrastruktura ekologiczna, to zainteresowanie takimi obszarami jest niskie. Taką interpretację można również odnieść do zjawiska nowo oddawanych budynków do użytku (p8, p9, p10, p11). W sferze indywidualnych budynków mieszkalnych (p11) ilość jednostek na 1000 mieszkańców dla decyla 1. wynosiła 4,29, a dla najwyższego decyla – 13,86.

Można to interpretować jako oddziaływanie na sferę gospodarczą rosnące wraz z miernikiem inwestycyjnym. Zmiany liczby podmiotów gospodarczych przypisane obszarom ekoinwestycyjnym mogą być dowodem takich zależności. Analiza zależności cech pozwala sądzić o oddziaływaniach na sferę produkcyjno-gospodarczą. Aspekt budownictwa (p18) jest bardzo istotny, gdyż przygotowane inwestycje środowiskowe stanowią bazę dla dalszych działań w tym obszarze i dodatkowo mogą tworzyć miejsca pracy i przyciągać mieszkańców na swój teren.

Tabela 6.22

Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru produkcyjno-gospodarczego według gmin pogrupowanych na podstawie TMR

Decyle według TMR	p4	p5	p8	p9	p10	p11	p12	p15
1	3,12	47,00	6,86	4,36	6,45	4,29	3,24	0,01
2	1,86	48,99	7,85	4,94	7,37	4,90	3,35	0,03
3	2,26	60,60	9,08	6,14	8,71	6,09	3,44	0,01
4	2,80	85,61	10,67	7,33	10,22	7,27	3,70	0,00
5	2,89	99,40	11,76	7,95	10,97	7,71	4,41	0,01
6	3,85	129,07	12,49	9,06	11,95	8,92	4,43	0,00
7	3,09	106,00	13,00	9,31	12,43	9,21	4,59	0,01
8	3,81	103,79	13,76	10,05	13,24	9,93	5,02	0,01
9	5,41	108,83	15,41	11,80	14,52	11,42	5,90	0,01
10	4,60	121,07	17,84	14,49	16,64	13,86	7,86	0,02
Ogółem	3,37	91,04	11,87	8,54	11,25	8,36	4,59	0,01
Istotność	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01

Decyle według TMR	p16	p18	p19	p21	p22	p23	p25	p26	22
1	-0,07	1,82	-0,53	0,11	0,12	0,50	0,07	0,20	0,75
2	0,07	2,15	-0,46	0,18	0,05	0,24	0,06	0,21	0,64
3	0,09	2,09	-0,48	0,11	0,11	0,23	0,03	0,20	0,74
4	0,08	2,31	-0,62	0,14	0,09	0,23	0,10	0,22	0,69
5	0,06	2,32	-0,46	0,18	0,15	0,54	0,08	0,28	0,81
6	0,04	2,43	-0,47	0,17	0,18	0,53	0,12	0,32	0,78
7	0,07	2,47	-0,43	0,13	0,13	0,44	0,11	0,30	0,84
8	0,22	2,20	-0,20	0,27	0,19	0,69	0,13	0,36	0,78
9	0,13	2,44	-0,08	0,40	0,26	0,91	0,13	0,45	0,79
10	0,33	2,66	0,49	0,47	0,27	1,37	0,20	0,53	0,89
Ogółem	0,10	2,29	-0,32	0,22	0,16	0,57	0,10	0,31	0,77
Istotność	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W mikroobszarze demograficzno-przestrzennym (tab. 6.23) istotne statystycznie zależności odnoszą się do cech:

– wskaźnik obciążenia demograficznego ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2008 w relacji do 2005 r., (6)

- wskaźnik obciążenia demograficznego ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, w 2008 w relacji do 2005 r., (7)
- wskaźnik zmiany osób pozostających bez pracy w 2008, w relacji do 2005 r., w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym, (83)
- wskaźnik zaludnienia na 1 km² w 2008, w relacji do 2005 r., (84)

W wyniku zmiennych charakteryzujących otoczenie demograficzne otrzymano tendencję pokazującą, iż rosnące wartości wskaźnika obciążenia demograficznego w wieku nieprodukcyjnym i poprodukcyjnym oznaczają najwyższe wartości *TMR* w decylny 6. Natomiast w mniejszych i większych decylach nie wykazują wyraźnych tendencji.

Z kolei najmniejsze wartości zmiennych opisujących zmiany w ilości osób pozostających bez pracy w relacji do osób w wieku produkcyjnym następującej między 2005 i 2008 r. wystąpiły w decylny 9. i 10. Można interpretować to tym, że w gminach o najwyższych *TMR* wystąpiła największa zmiana ilości osób w tak wyliczonym wskaźniku osób pozostających bez pracy w danym czasie. Ujemne wartości oznaczają zmianę na korzyść ograniczenia bezrobocia. Można sądzić, iż inwestycje środowiskowe sprzyjają nowym miejscom pracy, nie tylko na etapie ich tworzenia, ale też w następujących po nich działaniach gospodarczych.

Zmienne opisujące wskaźnik zaludnienia ukazują, iż wzrost zaludnienia występuje wraz ze wzrostem wskaźnika *TMR* i w 10. decylny jest najwyższy. Można przypuszczać, iż poniesiony wysiłek inwestycji ekologicznych przekłada się na zainteresowanie takimi gminami jako miejscami zamieszkania.

Tabela 6.23

Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru
demograficzno-przestrzennego według gmin
pogrupowanych na podstawie *TMR*

Decyle według <i>TMR</i>	p6	p7	p83	p84
1	94,87	101,49	-5,95	0,98
2	93,87	99,25	-6,06	0,98
3	94,28	100,18	-5,98	0,99
4	94,87	100,79	-6,41	0,99
5	94,82	101,10	-6,22	1,00
6	95,04	101,32	-6,06	1,00
7	94,82	101,09	-6,19	1,00
8	94,48	100,27	-5,76	1,01
9	94,48	100,20	-5,56	1,01
10	94,81	100,04	-5,39	1,02
Ogółem	94,64	100,56	-5,96	1,00
Istotność	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W mikroobszarze wydatkowym (tab. 6.24) istotne statystycznie zależności odnoszą się do cech:

- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – ogółem za lata 2005–2008 na 1 mieszkańca, (50)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2007–2008 na 1 mieszkańca, (51)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – oczyszczanie miast i wsi w latach 2005–2008 na 1 mieszkańca, (52)
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – gospodarka ściekowa i ochrona wód w latach 2005–2008 na 1 mieszkańca, (53)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód ogółem w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (75)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca, (76)
- nakłady na środki trwałe – gospodarka ściekowa i ochrona wód oczyszczalnie ścieków komunalnych w latach 2005–2008, w zł na 1 mieszkańca. (77)

Tabela 6.24

Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru wydatkowego według gmin pogrupowanych na podstawie TMR

Decyle według TMR	p50	p51	p52	p53	p75	p76	p77
1	490,87	99,18	48,63	132,48	207,77	104,00	43,93
2	438,71	98,46	34,14	105,19	138,01	72,56	38,85
3	460,49	106,23	43,06	117,12	179,00	100,73	38,74
4	464,59	94,26	43,33	124,19	224,17	110,41	58,16
5	576,42	143,87	44,08	220,48	322,02	183,34	96,19
6	545,76	108,89	52,53	179,87	308,31	191,92	60,44
7	638,31	155,46	55,07	241,66	426,84	269,59	94,75
8	669,53	161,75	39,72	304,39	471,18	321,61	82,69
9	706,85	177,04	63,62	315,12	627,08	451,83	108,87
10	981,46	328,69	54,82	594,49	1 043,74	752,66	248,45
Ogółem	597,30	147,38	47,90	233,50	394,81	255,87	87,11
Istotność	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W tab. 6.24 zamieszczono wyniki analizy dla zmiennych opisujących kierunki wydatków inwestycyjnych gmin. Tendencją jest wzrost ponoszonych wydatków na określone cele w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy w zależności od poziomu *TMR*. Jednak w odniesieniu do zmiennej charakteryzującej nakłady na gospodarkę ściekową i ochronę wód (p75) najwyższe wartości przypadają na decyl 9. i 10. Z kolei wydatki na gospodarkę komunalną w tej kategorii (p53) od poziomu decyla 7. wykazują tendencję rosnącą. Różnica między najmniejszą wartością (105,19 zł) a największą (594,49 zł) jest 5-krotna. Wskaźniki częściowe wydatków środowiskowych generalnie są dość zróżnicowane na poziomie poszczególnych typów gmin. Stąd wskazanie na określone typy wydatków (gospodarka wodno-ściekowa i oczyszczanie miast i wsi) potwierdza przypuszczenie o szczególnej roli wiodącej tych kategorii wydatków. Można to tłumaczyć faktem, że zagospodarowane gminy dążą do kolejnego etapu zagospodarowania swoich obszarów, poszukując nowych możliwości finansowania.

W mikroobszarze przyrodniczym istotne statystycznie zależności dotyczą następujących cech:

- powierzchnia gruntów leśnych ogółem (ha/km²), (55)
- zmiana ilości odpadów zebranych w 2008 w stosunku do 2005 r. (1 kg na 1 mieszkańca), (57)
- obszary prawnie chronione, obszary chronionego krajobrazu (ha/km²), (62)
- obszary prawnie chronione, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ha/km²), (65)
- pomniki przyrody (szt./km²). (66)

W tab. 6.25 przedstawiono analizę zmiennych opisujących obszar przyrodniczy.

Ciekawe obserwacje odnoszą się do zmiennych zawartych w tej kategorii. Rosnące wartości cechy powierzchni lasów (p55) zachodzą dla gmin o najwyższym decylu (7,83), a dla najniższego decyla i decyla 5. wartości są porównywalne (4,91 i 4,81). Można przypuszczać, iż w gminach o najwyższych *TMR* troska o zalesienie obszarów jest największa. W wartościach cech (p65 i p66) tendencje są różne. Obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe powstają na terenach gmin o średnich wartościach *TMR*. Nie wykazują tendencji wzrostu dla wyższych wartości *TMR*. Natomiast obszary chronionego krajobrazu były prawie 2-krotnie większe dla gmin decyla 10. niż dla najniższego. Jednak w decylach 8.–9. występują wartości niższe niż w decylach 2.–7.

Tabela 6.25

Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru
przyrodniczego według gmin pogrupowanych na podstawie *TMR*

Decyle według <i>TMR</i>	p55	p57	p62	p65	p66
1	4,91	0,32	14,77	0,16	0,13
2	6,18	5,19	21,21	0,12	0,09
3	6,21	3,01	20,53	0,18	0,16
4	6,09	4,90	22,03	0,21	0,14
5	4,86	14,97	21,05	0,16	0,16
6	5,89	14,10	20,37	0,68	0,15
7	5,65	17,57	21,35	0,16	0,15
8	6,57	16,18	17,96	0,33	0,16
9	6,31	21,77	18,83	0,13	0,25
10	7,83	37,69	24,21	0,08	0,17
Ogółem	6,05	13,57	20,23	0,22	0,16
Istotność	0,00	0,00	0,03	0,00	0,02

Źródło: opracowanie własne.

Wydzielanie terenów ochronnych ma wpływ na rozwój osadnictwa. W regionach następuje ucieczka od dużych aglomeracji i uzbrojone tereny pod budownictwo w sąsiedztwie terenów ochronnych cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem. Warunki zagospodarowania wokół terenów ochronnych zmuszają wręcz inwestorów do realizacji działań środowiskowych.

Obserwacja ilości odpadów zebranych przypadająca na 1 mieszkańca gminy (w kg) jest szczególnie interesująca. W gminach decyla 1. było zaledwie 0,32 kg odpadów zebranych na 1 mieszkańca, natomiast wzrasta ilość odpadów, aż do 37,69 kg na 1 mieszkańca, w gminach o najwyższych *TMR*. Dowodzi to poczynionych starań w organizację zbiórki odpadów i ich odbioru w gminach. Tak duże różnice w ilości zebranych odpadów wynikają stąd, iż w wielu gminach nie ma systemów odbioru odpadów i odpady utylizowane są w miejscach do tego nieprzystosowanych. Niestety brak danych o ilości odpadów wytwarzanych w poszczególnych gminach nie pozwala sugerować, że ilość ich wzrasta lub maleje wraz z rozwojem inwestycyjnym.

6.8. Podsumowanie

Mimo że stwierdzenie o korzystnym i istotnym wpływie rozwoju inwestycji ekologicznych na warunki życia mieszkańców jest powszechnie akceptowane, to jednak trudno jest w sposób wymierny określić siłę takiego wpływu. Ogólny postęp cywilizacyjny, wzrost potrzeb indywidualnych określają standard cywilizacyjny danych społeczności. Zadaniem władz gmin jest rozpoznanie potrzeb mieszkańców co do warunków życia mieszkańców i odpowiednie realizowanie określonych wydatków budżetowych. Rola samorządu to nie tylko administrowanie sprawami publicznymi, ale czynna animacja rozwoju ekoinwestycyjnego. Charakterystycznym zjawiskiem jest niski poziom świadomości ekologicznej wśród mieszkańców i mało świadomy motyw ekonomiczny zachowań ekologicznych poprzez oszczędzanie wody, energii elektrycznej, ograniczenie odpadów i ich segregację. Działania edukacyjne i informacyjne w zakresie ekologii i zasad zrównoważonego rozwoju powinny stanowić dla administracji samorządowej podstawowe narzędzie do realizacji przemyślanej polityki inwestycyjnej na swoim terenie. W wielu gminach realizowany jest narodowy program edukacji ekologicznej: „Przez edukację do zrównoważonego rozwoju”.

Analizując gminne inwestycje ekologiczne w szerszym kontekście poziomu i jakości życia, rozwoju postępu cywilizacyjnego całej gminy, zwiększenia spójności terytorialnej, można stwierdzić, iż ich stan i dynamika mogą mieć znaczący wpływ na wzrost poziomu jakości życia mieszkańców. Wzrost efektów działań inwestycyjnych gmin powoduje większą możliwość dostępu mieszkańców do urządzeń środowiskowych i obiektów przyrodniczych, co może mieć wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców i ograniczanie zniszczeń w zasobach środowiskowych. Analizując dane odnoszące się do gmin w Polsce, można sądzić, iż w badanym okresie dokonał się znaczący postęp w poprawie jakości życia patrząc przez pryzmat inwestycji ekologicznych. Jednocześnie nie zawsze w sposób świadomy mieszkańcy doświadczają możliwości potencjalnych korzyści tych inwestycji dla przyszłych pokoleń.

Analiza danych odnoszących się do wydatków gmin pozwala stwierdzić, że realizacja wydatków samorządowych służy przede wszystkim odtworzeniu, modernizacji i powiększaniu bazy materialnej do świadczenia usług publicznych. Ich zakres oraz wysokość zależą wprost od realizowanej i zdefiniowanej funkcji jednostek samorządu terytorialnego, także skali potrzeb cywilizacyjnych oraz sytuacji finansowej budżetów publicznych. Realizacja inwestycji ekologicznych to także powiększanie bazy dochodowej w przyszłości poprzez stworzenie korzystnych warunków dla podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu, rozwoju innych podmiotów, przedsiębiorstw, zmniejszenia poziomu bezrobocia. Dzięki takim inwestycjom jednostka samorządu terytorial-

nego będzie mogła w przyszłości czerpać dodatkowe dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych płaconych przez przedsiębiorstwa oraz zatrudnianych tam pracowników. Inwestycjom takim można także przypisać oddziaływanie na koniunkturę gospodarczą. Zatem samorządy powinny przywiązywać szczególnie wagę do wyboru kierunku inwestowania, a nie tylko do wielkości nakładów inwestycyjnych, ponieważ przyspieszenie tempa rozwoju lokalnego zależy bardziej od właściwego kształtowania struktury nakładów inwestycyjnych niż od ich skali.

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego stanowią istotną część inwestycji publicznych, które zajmują osobiwe miejsce wśród środków polityki inwestycyjnej państwa. Są one bowiem najsilniejszym sposobem interwencji – interwencji bezpośredniej. Jednostki samorządu terytorialnego przejmują na siebie zadania inwestorów, dokonując stosownych nakładów w obrębie sektora publicznego i tym samym powiększając zasoby umiejscowionych w nim środków trwałych. Kierunki wydatków jednostek samorządu terytorialnego wskazują na zorientowanie na realizację zadań inwestycyjnych w obrębie ochrony środowiska. Dominującym zakresem takich działań jest gospodarka wodna i kanalizacyjna. Efekty takich inwestycji w skali wszystkich gmin są imponujące. Efekty są zauważalne przez mieszkańców i mają także wpływ na ograniczenie wielu działań ograniczających lub usuwających zagrożenia środowiskowe. Nieco za tymi inwestycjami są sieci kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków. Inwestycje tego typu należą do szczególnie kapitałochłonnych i długoterminowych, i już nie na wszystkich obszarach gmin są tak intensywnie realizowane.

Zauważa się także ogromne zróżnicowanie przestrzenne skłonności do inwestowania na rzecz ochrony środowiska. Gminy posiadające dobrze rozwiniętą i wydajną sieć infrastruktury środowiskowej to także szczególnie korzystne miejsca lokalizacji innych inwestycji, stąd takie gminy rozwijają się szybciej w stosunku do pozostałych. Prowadzona polityka inwestycyjna gmin wyrażająca się poprzez dokonywanie wydatków na określone cele pozwala stwierdzić, że zachodzące zmiany prowadzą w kierunku sprzyjającym rozwojowi zrównoważonemu. Podział Polski na gminy lepiej rozwinięte ekoinwestycyjnie i mniej rozwinięte jest widoczny. Zauważyć można, że tereny zachodniej Polski mają lepsze zaplecze infrastrukturalne. Regiony o dobrze rozwiniętej infrastrukturze stwarzają lepszy dostęp do potencjalnych inwestorów prywatnych, przyciągają również inwestycje zagraniczne.

Analiza danych z zakresu zadań środowiskowych w kontekście realizacji dyrektyw unijnych ukazuje coraz bardziej widoczną dysproporcję pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami ich zaspokajania. Gminy przeznaczają co roku znaczną część budżetu na inwestycje długoterminowe. Gminne możliwości budżetowe nie są adekwatne do ich potrzeb inwestycyjnych, dlatego też władze gminne stoją przed koniecznością poszukiwania pozabudżetowych

metod finansowania prowadzonych i planowanych zadań inwestycyjnych. Długi okres trwania inwestycji ekologicznych jest dodatkowym utrudnieniem w zagwarantowaniu stabilnych źródeł ich finansowania.

Zróźnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju inwestycji ekologicznych poszczególnych obszarów wynika także ze zróźnicowania samej przestrzeni geograficznej. Różnice w warunkach środowiska geograficznego, a także zróźnicowane czynniki rozwoju społecznego powodują, że poszczególne obszary wykazywać się będą różną dynamiką rozwoju. W rezultacie określić można obszary, gminy silniej i słabiej rozwinięte, wykazujące wyższą i niższą dynamikę zachodzących zmian oraz różny poziom życia ludności.

Każda gmina funkcjonuje w określonych warunkach przyrodniczych. Przeprowadzona analiza wykorzystania potencjału przyrodniczego wskazuje na rosnące zainteresowanie gmin właściwościami przyrodniczymi i wykorzystaniem ich walorów dla obecnych mieszkańców gmin i przyszłych pokoleń. Jednak dostrzegane zagrożenia w poszczególnych działaniach na rzecz środowiska wskazują w dalszym ciągu na takie elementy, jak:

- niewystarczający system oczyszczania ścieków w relacji do skali użytkowania wody,
- mało skuteczne systemy zagospodarowania odpadów,
- słabe rozpoznanie walorów przyrodniczych w obszarach gmin,
- ograniczona zdolność samorządów do współfinansowania z podmiotami prywatnymi kosztownych inwestycji ekologicznych,
- ograniczona wola obywateli w partycypowaniu w kosztach ochrony środowiska poprzez opłaty odpadowe czy wodno-kanalizacyjne.

Aktywność władz lokalnych sprowadza się do realizacji inwestycji ekologicznych, które są ukierunkowane głównie na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej, stanowiącej podstawę bieżącego wypełniania zadań własnych, jak również oddziałującej na decyzje lokalizacyjne i rozwojowe ze strony podmiotów gospodarczych. Wyniki czynionych inwestycji w aspekcie technicznym są widoczne w przestrzeni gminy w postaci efektów. Trudno jest oceniać mieszkańcom poprawę warunków przyrodniczych, a tym bardziej jeśli zmiany zachodzą w długim okresie i nie zawsze przekładają się na możliwości do zmierzenia efekt działania.

Wysiłek inwestycyjny gmin mierzony syntetycznym miernikiem pozwala klasyfikować gminy jako znaczącego inwestora w ochronie środowiska. Wyodrębnienie miernika rozwoju inwestycyjnego jako miernika syntetycznego umożliwiło dokonanie analizy poziomu rozwoju gmin. W grupie gmin o najwyższych wartościach *TMR* w badanym okresie były gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Gmin miejskich o najwyższych wartościach miernika było najmniej w gminach miejskich. W szczegółowym badaniu wyodrębniono czynniki, które wpływają pobudzająco lub ograniczająco na procesy inwestycyjne. Uporządkowano je w grupy cech o charakterze finansowym, produkcyjno-

-gospodarczym, demograficznym, wydatkowym, przyrodniczym i poddano określeniu zależności między inwestycjami ekologicznymi a wybranymi cechami gminy. Próba wyłonienia czynników mających wpływ na ten proces może być pomocna przy opracowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju zrównoważonego w życie. Poznanie podstawowych cech mogących mieć znaczenie dla realizacji strategii zrównoważonego rozwoju pozwoli świadomie realizować proces planowania w gminie. Cechy o największych zależnościach mają decydujący wpływ na pobudzenie lokalnego rozwoju gospodarczego, zachowania odpowiedniej jakości zasobów środowiska i polepszenia standardu życia mieszkańców, a więc tych wszystkich elementów, które mają wpływ na zrównoważony rozwój. Dotyczy to także przestrzeni ekonomicznej i ten czynnik odgrywa istotną rolę w kształtowaniu charakteru i dynamiki procesów zrównoważonego rozwoju.

Przedstawioną metodę można traktować w kategoriach poznawczych i aplikacyjnych. Waler poznawczy uwarunkowany został koniecznością określenia cech wiążących inwestycyjność gmin z przyjętym miernikiem rozwoju. Celem badania było wskazanie czynników mogących mieć wpływ na zrównoważony rozwój w odniesieniu do całej próby badawczej, a nie pojedynczych, wybranych gmin. Zastosowana metoda może być również wykorzystana do badania takich związków w ramach zjawisk zachodzących w obszarze danego powiatu, grupy powiatów, w obszarze województwa, regionu itd., dając tym samym podstawę do podejmowania prac planistycznych. Waler aplikacyjny oznacza, że takie modelowe ujęcie jest próbą usprawnienia procedur planowania zrównoważonego rozwoju danej gminy, który zawsze odnosi się do danej społeczności lokalnej. Jest wynikiem stworzonych korzyści lokalizacyjnych w postaci określonych walerów użytkowych ekoinwestycji dla podmiotów gospodarczych i ludności. Rozwój zrównoważony rozpatrywać należy jako proces uzależniony od wpływu różnych czynników, które decydują o kierunkach i tempie przebiegu tych zjawisk. Podjęta próba badań wykazała możliwe zależności.

Rezultaty przeprowadzonych analiz potwierdzają, że realizacja gminnych inwestycji środowiskowych w istotnym stopniu przyczynia się do wzrostu efektów działań środowiskowych i całokształtu działalności inwestycyjnej gminy, jej wpływu na rozwój gospodarczy oraz poprawę życia jednostek.

Rozwój jednostek terytorialnych podlega obiektywnym prawom wynikającym z zasad rządzących gospodarką rynkową, a także zachowań użytkowników danej przestrzeni geograficznej i społecznej. Użytkownikami przestrzeni jest ludność zamieszkująca na danym terytorium, funkcjonujące tam jednostki gospodarcze oraz władza publiczna. Te właśnie siły mają najistotniejsze znaczenie dla przebiegu procesów w jednostkach terytorialnych najniższego szczebla lokalnego. Jednocześnie zachodzące tam zjawiska są odzwierciedleniem procesów zachodzących w jednostkach wyższego szczebla: w przestrzeni powiatu, województwa czy kraju. Analiza procesów w ramach użytkowników

przestrzeni gmin może być źródłem rekomendacji dla polityki rozwoju w skali makroekonomicznej.

Rosnące znaczenie pojęcia rozwoju zrównoważonego materializuje się w postaci efektów na rzecz środowiska naturalnego. Działania samorządu powinny zmierzać nie tylko do realizacji zadań własnych, ale również do stwarzania korzystnych uwarunkowań dla rozwoju jednostek gospodarczych ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb danego społeczeństwa w sferze usług komunalnych. Poprzez zharmonizowane i systematyczne działania społeczność i władza lokalna oraz pozostałe podmioty powinny realizować długoletnie cele.

ZAKOŃCZENIE

Koncepcja rozwoju zrównoważonego jest wieloaspektowa i złożona. Liczne definicje pozwalają ją ujmować na wiele sposobów. W ujęciu lokalnym zrównoważony rozwój traktowany jest jako zsynchronizowany zespół działań na rzecz ochrony środowiska, które nie ograniczają lokalnego rozwoju gospodarczego, a stają się jego motorem. Zamyśl ten preferuje uwzględnienie lokalnych zasobów, w pierwszym rzędzie: wykorzystanie zasobów odtwarzalnych, poszukiwanie i wybieranie rozwiązań nieniszczących środowiska naturalnego, ochronę i racjonalne zagospodarowanie posiadanego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, uznanie więzi społecznych za podstawę rozwoju gospodarczego, ścisłe sprzężenie struktur władzy z organizacjami gospodarczymi i pozarządowymi. Zgodnie z tą ideą zachowane zostają walory środowiskowe poprzez odpowiednią jakość wody, stan zasobów przyrody i wiele innych elementów przestrzennych. Tak rozumiany zrównoważony rozwój lokalny pobudza rozwój gospodarczy, zachowuje odpowiedni stan zasobów środowiska oraz polepsza standard życia mieszkańców gminy. Istotne jest to, że trwały, samopodtrzymujący się rozwój, w trakcie zaspokajania bieżących potrzeb społeczności nie ogranicza możliwości przyszłych pokoleń.

Realizacja takich działań wymaga podjęcia określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, których charakter ze względu na określone efekty pozwala zaliczać je do inwestycji środowiskowych. Efekty tego rodzaju inwestycji nie zawsze są widoczne natychmiast, gdyż najczęściej proces inwestycyjny jest długi. Efekty odległe w czasie trudno jest jednoznacznie oszacować w przeciwieństwie do nakładów, które trzeba na ten cel ponieść. Niektóre jednostki rezygnują z inwestycji długoterminowych aktywizujących działalność gospodarczą na rzecz inwestycji krótkoterminowych, łatwiej dostrzeganych przez mieszkańców. Należy również zauważyć czynniki polityczne, które w wielu przypadkach mogą oddziaływać na zakres i cel realizowanych inwestycji. Nierzadkie są przypadki wykorzystywania przez władzę samorządową realizowanych przedsięwzięć jako czynnika potwierdzającego efektywność jej działania i wywołującego przychyłność wyborczą społeczności lokalnej. Także organy państwa mogą narzucać jednostkom samorządowym realizację określonych zadań, nie zawsze przekazując na ten cel odpowiednie środki finansowe. Może to powodować przesuwanie środków z inwestycji własnych na realizację zadań zleconych, które nie muszą mieć charakteru ekologicznego.

Planowanie i realizowanie zrównoważonego rozwoju w gminie wymaga konsultacji społecznych co do priorytetów i możliwości ich finansowania. Wiąże się to z wdrażaniem pięciu ładów: ekologicznego, społecznego, gospodarczego, przestrzennego i instytucjonalnego. Działania na rzecz zachowania i poprawy jakości środowiska wymagają rozważnych decyzji z zakresu planowania i gospodarowania określoną przestrzenią geograficzną. Świadome tworzenie strategii rozwoju zrównoważonego pozwala uniknąć wielu konfliktów i sprzeczności interesów lokalnych. Rozwój zrównoważony uwzględniający rozwój ekonomiczno-społeczny jest szansą nie tylko na ograniczenie degradacji środowiska, lecz także podnoszenie i wyrównywanie dobrobytu społeczeństwa i to zarówno dziś, jak i jutro. Z tego powodu tak istotne jest określenie roli inwestycji ekologicznych w gminie.

Analiza literatury przedmiotu oraz danych empirycznych pozwoliła zrealizować główny cel pracy i określić rolę inwestycji ekologicznych w kreowaniu przemian gospodarczych i przyrodniczych w aspekcie zrównoważonego rozwoju gmin w Polsce.

Cel główny został zrealizowany poprzez określenie roli oddziaływania samorządowych inwestycji ekologicznych na potencjał i dziedziny aktywności gminy. Cechy, które mają wpływ na badane zjawisko zostały w pracy rozpoznane. W wyniku analiz można zaobserwować wiele prawidłowości. Każdą gminę cechuje odrębna specyfika, w tym lokalizacja i walory przyrodniczo-krajobrazowe, a możliwości rozwojowe poszczególnych gmin w największym stopniu zależą od ich rzeczywistego stanu gospodarczego oraz zestawu cech specyficznych, stanowiących potencjał do perspektywicznego wykorzystania dla rozwoju zrównoważonego. W tej kategorii można wymienić rzeczywisty potencjał ekoinwestycyjny, występowanie atrakcyjnych terenów przyrodniczych i inwestycyjnych oraz aktywność gospodarczą mieszkańców. Wskazano na uwarunkowania procesów inwestycyjnych w gminie oraz ich bariery.

W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie zweryfikowano postawioną hipotezę badawczą oraz hipotezy szczegółowe. Można stwierdzić, iż poziom wykonania inwestycji na rzecz ochrony środowiska odzwierciedla warunki dostępności, a także sposób alokacji środków finansowych koniecznych do ich realizacji. Przeprowadzona analiza wykazała znaczenie dochodów własnych gmin, które stanowią źródło finansowania takich inwestycji, a także niezbędny zasób do pozyskiwania środków unijnych. Podstawowym warunkiem właściwego wykonywania przez organy lokalne ich zadań jest wyposażenie gminy w odpowiednie środki finansowe. Rozwiązania prawne dotyczące dochodów w istocie decydują o zakresie i możliwości działania tych organów. Kluczowe znaczenie mają dochody własne w systemie dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Ich specyfiką jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie działania danej gminy. Posiadanie własnych dochodów przez jednostkę samorządu terytorialnego jest jednym z podstawowych elementów decydują-

cych o jego samodzielności dochodowej. Stwarza to warunki do oddziaływania przez jednostkę samorządu terytorialnego na ilość i wydajność tych źródeł, co w efekcie przekłada się na wzrost dochodów budżetowych danej jednostki. Z tą cechą dochodów własnych wiąże się stan zagospodarowania gminy. Im teren jest gospodarczo bardziej zagospodarowany, tym większa jest możliwość uzyskania dochodów własnych i odwrotnie. Istotnym źródłem dochodów są udziały w podatkach dochodowych. Zwiększone współczynniki udziałów zapewniają samorządom większe dochody i jednocześnie ograniczają transfery z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji, ale jednocześnie zwiększają samodzielność gminy w dysponowaniu środkami publicznymi. Zjawisko to jest istotne przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Dotacje i subwencja ogólna to instrument oddziaływania państwa, które łagodzi w ten sposób dysproporcje w dochodach budżetowych między jednostkami samorządu terytorialnego. Dotacje i subwencja mogą być instrumentem oddziaływania na lokalne zróżnicowane warunki gospodarowania, pod warunkiem że zmniejszają dysproporcje między gminami. Przy czym wsparcie takie musi dotyczyć zakresu różnic poziomu rozwoju i wspierać inwestycje o charakterze wyrównującym poziom życia mieszkańców. W badanym okresie wzrastało znaczenie dochodów własnych gmin czyniąc je znaczącym źródłem finansowania inwestycji, natomiast mniejsze było zasilanie przez subwencję i dotacje. Potwierdza to, że poziom dochodów własnych, a zwłaszcza pochodzących z podatków dochodowych, ma wpływ na możliwości inwestycyjne gmin, szczególnie w odniesieniu do inwestycji ekologicznych. Jednocześnie realizacja takich inwestycji jest potencjalnie dochodotwórcza.

Niedobór środków na inwestycje gminne na rzecz ochrony środowiska wynika nie tylko z niedostatku dochodów, jakie gmina osiąga, ale także z ciągle rosnącego katalogu zadań przeznaczanych do realizacji przez gminy. Stale zwiększający się zakres zadań publicznych realizowanych przez samorządy oraz brak adekwatnych środków na ich wykonanie powiększają rozbieżności pomiędzy faktycznymi potrzebami inwestycyjnymi jednostek a możliwościami ich finansowania. Postęp cywilizacyjny wyzwala nowe oczekiwania społeczne, zwiększając potencjalnie wydatki na inwestycje. Jednocześnie aspiracje inwestycyjne samorządu wynikające z możliwości pozyskiwania środków unijnych na częściowe ich sfinansowanie kierują zainteresowanie inwestorów na inwestycje ekologiczne.

Wydatki inwestycyjne, w tym na rzecz ochrony środowiska, postrzegane są jako mające największy wpływ na rozwój gminy i zrównoważony rozwój. Instrumenty wydatkowe mają charakter działań czynnych, gdyż jednostki samorządu terytorialnego aktywnie uczestniczą w budowie infrastruktury ekologicznej. Obok poziomu wydatków inwestycyjnych istotne znaczenie ma ich właściwe ukierunkowanie. Ich podstawowym celem jest stworzenie dogodnych warunków dla poprawy standardów życia mieszkańców oraz przyszłych

inwestycji podmiotów gospodarczych. Przeprowadzona analiza wydatków i nakładów potwierdza preferencyjne dziedziny ich realizacji w gminach. Zaniebdania inwestycyjne w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w latach wcześniejszych w zakresie inwestycji wodno-kanalizacyjnych skłoniły gminy do przyspieszenia procesów inwestycyjnych. Spowodowało to wyraźny wzrost liczby osób korzystających z nowych inwestycji. Kierunki wydatków jednostek samorządu terytorialnego wskazują na zorientowanie na realizację inwestycji ekologicznych.

Polityka inwestycyjna jest ściśle związana z dokonywaniem wyborów, które zadania inwestycyjne realizować oraz jakie priorytety dla nich wyznaczyć. Prowadzona polityka inwestycyjna gmin umożliwia stwierdzenie, że zachodzące zmiany prowadzą w kierunku sprzyjającym rozwojowi zrównoważonemu. Ma to szczególne znaczenie, zwłaszcza ze względu na ograniczony zasób środków, jakie gmina może przeznaczać na inwestycje.

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż w kontekście realizowanych zadań i niedoborów finansowych wzrasta zainteresowanie samorządów procesem planowania inwestycji. Jeżeli środki, które gmina może przeznaczyć na inwestycje, nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb w tym zakresie, nadrzędnym celem przy wyborze inwestycji powinna być maksymalizacja korzyści, jakie odniosą mieszkańcy. Informacje te należy wykorzystać w budowie planów, projektów i strategii gminnych, co będzie warunkować spójność działań oraz odpowiedni dobór takich rozwiązań, które byłyby akceptowane ekonomicznie i społecznie.

Plany wieloletnie rozwoju mogą zawierać scenariusze pozwalające na modyfikację celów wraz ze zmieniającymi się warunkami otoczenia oraz wskazywać sposoby ich osiągnięcia poprzez optymalne wykorzystywanie i rozmieszczanie zarówno przestrzenne, jak i czasowe posiadanych zasobów ludzkich, rzeczowych, naturalnych i finansowych. Właściwa identyfikacja czynników może być bardzo przydatna w takich procesach. Planowanie wieloletnie sprzyja tworzeniu optymalizacji wydatków inwestycyjnych gminy, gdyż w trakcie takiego procesu zdefiniowane zostają potrzeby inwestycyjne oraz możliwości finansowe, co prowadzi do wyboru priorytetowych zadań inwestycyjnych odpowiadających odpowiednio sformułowanym celom strategicznym i alokacyjnym środków finansowych.

W procesie planowania zrównoważonego rozwoju konieczne jest uwzględnienie współzależności społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i przestrzennych. Na szczeblu gminy stykają się one w opracowaniach strategiczno-planistycznych, które pozwolą na sprawną realizację zrównoważonego rozwoju gminy, wyznaczając cele i zadania na przyszłość. Wymaga to skutecznych działań administracyjnych dla egzekwowania wymogów środowiskowych. Część z tych dokumentów jest wykonywana obligatoryjnie, inne są dobrowolne. Realizując zrównoważony rozwój, gmina dokonuje oceny obecnej sytuacji –

audyt środowiskowy, bilans efektów i działań środowiskowych – realizuje swoją politykę środowiskową, a także wdraża podjęte zobowiązania na rzecz środowiska. Tak zaplanowane działania wymagają bardzo dobrego rozpoznania problemów związanych z rozwojem zrównoważonym.

Analizując wyniki badań przeprowadzone w pracy, można stwierdzić także, że inwestycje ekologiczne mają wpływ na potencjał i dziedziny aktywności gminy. Poprawiają dostępność do usług publicznych (dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków itp.), aktywizują gospodarczo teren. O ważności inwestycji gminnych dla innych inwestycji i dla rozwoju innych podmiotów decydują właściwie zaplanowane inwestycje infrastrukturalne środowiskowe, które przyciągają inwestorów, stwarzają warunki zatrudnienia oraz pobudzają rozwój lokalny.

Związek między powstawaniem nowych zarejestrowanych działalności gospodarczych a wyższym poziomem inwestycyjności okazał się istotny. Największy wzrost liczby oddanych do użytku budynków, nie tylko mieszkalnych, występował w tych gminach, gdzie nasycenie inwestycjami było największe. Podmioty prywatne i publiczne starając się minimalizować swoje wydatki poszukują obszarów o najlepiej rozbudowanej infrastrukturze technicznej, zmniejszając w ten sposób znacznie koszty rozpoczęcia działalności, a także i samego późniejszego funkcjonowania. W tym kontekście poszczególne gminy powinny starać się tak inwestować, aby stworzyć odpowiednie warunki dla przyciągnięcia przyszłych inwestorów. Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy. Istotne jest to, że inwestycje takie polepszają warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez łatwiejszy dostęp do poszczególnych mediów i wpływają na rynek pracy bezpośrednio w przedsiębiorstwach związanych z inwestycjami. Niektóre inwestycje ekologiczne mogą przynieść wymierne efekty dopiero po upływie pewnego czasu. Zrealizowanie sieci wodociągowej i kanalizacyjnej może zainteresować inwestora, który zagospodaruje określony teren i stworzy nowe miejsca pracy. Dlatego tak ważne jest określenie czynników, które mogą mieć na to bezpośredni i pośredni wpływ. Przeprowadzona w pracy analiza umożliwiła zidentyfikowanie katalogu takich czynników. Możliwości inwestycyjne gmin uwarunkowane są przez czynniki finansowe, produkcyjno-gospodarcze, demograficzne, wydatkowe, przyrodnicze. Czynniki te stymulują lub hamują procesy inwestycyjne. Rozwój zrównoważony rozpatrywano w pracy jako proces uzależniony od wpływu różnych czynników, które decydują o kierunkach i tempie przebiegu tych zjawisk. Badanie wykazało występowanie zależności.

W wyniku przeprowadzonych rozważań można stwierdzić, że inwestycje ekologiczne są jednym z wyznaczników dobrze rozwijającej się gospodarki. To gminy są odpowiedzialne za wiele zadań z zakresu ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości itp. W badanym

okresie różnice w tempie wzrostu wydatków inwestycyjnych prowadziły do niwelowania różnic w ich poziomie. W gminach, w których rozpoczęte wcześniej były procesy inwestycyjne, następowała ich kontynuacja. Mogło to stanowić impuls dla dążenia mniej rozwiniętych inwestycyjnie gmin do przezwyciężenia różnic rozwojowych poprzez własne, bardziej dynamiczne inwestowanie na tych terenach. Badania potwierdziły, że zaplanowanie wydatków inwestycyjnych na tak wysokim poziomie jest uzasadnione wobec konieczności kontynuacji zadań rozpoczętych w latach poprzednich oraz celowości przystąpienia do realizacji zadań nowych, dla których istnieje możliwość uzyskania dofinansowania z funduszy unijnych.

Inwestycje na rzecz ochrony środowiska kreują inną jakość życia mieszkańców. Co prawda jakość nie podlegała badaniu, ale mogą o tym świadczyć efekty działań inwestycyjnych przekładające się na konkretne przyrosty sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, nowe oczyszczalnie ścieków i zagospodarowanie odpadów. W badanym okresie zaobserwowano zmiany w poziomie i dostępności do inwestycji ochrony środowiska. Efekty tych zmian dowodzą odbywającego się procesu wyrównywania różnic między gminami miejskimi i wiejskimi oraz potwierdzają wysiłki gmin w realizacji dyrektyw unijnych na rzecz ochrony środowiska.

Na podstawie przeprowadzonych badań można również wnioskować, że wraz ze wzrostem ekoinwestycji naturalne walory środowiska zostają zachowane, a nawet wzbogacane o nowe obszary ochronne i krajobrazowe. Zasoby środowiska nie mają granic gminnych, stąd tak istotne może być współdziałanie gmin na danym terytorium i tym samym równoważenie rozwoju nie tylko w obszarze jednej gminy, ale i powiatu, województwa czy regionu. Ponadto realizacja inwestycji niesie wpływ na wykonanie zadań gminy, w zakresie której finalizowana jest inwestycja, ale także na inne sfery funkcjonowania. Tak więc inwestycje ekologiczne wyrównują różnice międzygminne w dostępie do naturalnych walorów środowiska, np. wody, powietrza itp., ale także pozwalają zachować ich zasób na przyszłość. Długoletnie działanie inwestycyjne zagwarantuje osiągnięcie zrównoważonego rozwoju oraz poprawę jakości życia mieszkańców i ich dobrobyt.

Dobrze zaplanowany zrównoważony rozwój to szansa dla wielu gmin. Zsynchronizowane, ujednolicone działania umożliwiają zachowanie potencjału środowiskowego, czystych zasobów, pozyskanie funduszy unijnych na rozwój oraz infrastrukturę ekologiczną. Szansą jest możliwość tworzenia nowych miejsc pracy, dzięki inwestycjom na rzecz ochrony środowiska, zwłaszcza że potwierdziły to badania na bazie gospodarki wodno-ściekowej i odpadowej.

Zrównoważony rozwój daje nadzieję na zachowanie walorów i zasobów środowiska dla przyszłych pokoleń. Realizacja tej zasady dla wielu gmin jest ciągle abstrakcyjna, gdyż korzyści bieżące ze środowiska przedkładane są nad korzyściami długoterminowymi.

Oddziaływanie inwestycji ma zawsze określony zasięg przestrzenny, a efekty tego oddziaływania koncentrują się i widoczne są na pewnym obszarze. Co prawda nie determinują wprost poziomu kosztów działalności podmiotów gospodarczych, ale wpływają na atrakcyjność danego obszaru, kształtując nową jakość życia na danym terenie, przyczyniając się tym samym do zmian w zakresie zasobów pracy. Niedostatki inwestycji tworzą bariery do powstawania i wykorzystywania nowej wiedzy i nowych technologii środowiskowych. Aktywizująca rola inwestycji na rzecz podmiotów gospodarczych potwierdzona została w przeprowadzonym badaniu.

Na potrzeby pracy badawczej utworzono taksonomiczny miernik rozwoju (TMR) ekoinwestycji gminy. Wyodrębnienie miernika rozwoju inwestycyjnego pozwoliło dokonać analizy poziomu rozwoju gmin. Najwyższe wartości miernika w badanym okresie wystąpiły w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Na jego bazie wydzielono cechy charakterystyczne gmin w wyselekcjonowanych obszarach badawczych w celu określenia ich znaczenia w procesie rozwoju gminy. Wyznaczenie istotności takich czynników potwierdza słuszność realizacji procesów ekoinwestycyjnych. Identyfikacja czynników mających wpływ na ten proces może być pomocna przy opracowaniu i wdrażaniu strategii zrównoważonego rozwoju oraz pozwoli skuteczniej prowadzić proces planowania w gminie. Zastosowana metoda może być wykorzystywana do badania związków w ramach procesów inwestycyjnych w wybranych gminach, związkach gmin itp. do oceny podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Zakres prac określających efekty podejmowanych działań inwestycyjnych wymagany jest w nowych regulacjach prawnych odnoszących się do konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego, budżetu, a w przyszłości budżetu zadaniowego jednostek samorządowych.

Obecnie upowszechnia się przekonanie, iż podstawowym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest przygotowanie i realizacja generalnie akceptowanej wizji rozwoju i sformułowanego planu strategicznego (w tym planu inwestycyjnego). Działanie gmin nakierowane jest przede wszystkim na osiągnięcie zapisanych i wyrażonych ilościowo celów przy skrupulatnej analizie kosztów ich realizacji. Wymaga to doboru odpowiednich narzędzi diagnostyczno-planistycznych. Podstawowymi wskaźnikami służącymi do oceny stopnia realizacji celów, zadań i efektów są wskaźniki ilościowe. Wskaźniki te nie oddają charakteru wieloaspektowego procesu realizacji zadań na rzecz rozwoju. Zaproponowany w pracy wskaźnik syntetyczny rozwoju inwestycji ekologicznych może być wykorzystywany w procesach identyfikacji efektów działania w tym zakresie. Jednostka samorządu terytorialnego, podejmując decyzje o realizacji inwestycji ekologicznych, musi zaplanować określone działania w zakresie strategii inwestycyjnej i rozwojowej gminy. W procesie tym wykorzystuje się wskaźniki ilościowe. Uzupełnienie ich o wskaźnik syntetyczny wiąże cele i zbiorcze efekty takiego postępowania. Duża uniwersalność wskaź-

nika daje możliwości wykorzystania go również do ceny działań inwestycyjnych w każdej gminie.

Warunkiem realizacji strategii zrównoważonego rozwoju jest uwzględnianie oddziaływania czynników inwestycji ekologicznych. Zostało to potwierdzone w pracy. Wskazane czynniki mogą być pomocne przy budowie planów strategicznych i wieloletniej prognozy finansowej w aspekcie zrównoważonego rozwoju. Jak wynika z przedstawionych materiałów empirycznych, polskie gminy inwestują coraz dynamiczniej. W działaniach gmin zaszły trwałe zmiany. Zmiany te związane są z kierunkiem przeobrażeń w dziedzinie ochrony środowiska, a środowisko przyrodnicze staje się wyznacznikiem zrównoważonego rozwoju. Proces ten postępuje dzięki dostępowi do funduszy unijnych, łatwiejszemu dostępowi do innych źródeł kapitału oraz dużej operatywności gmin w przygotowywaniu i realizacji inwestycji wywierających wpływ na ich rozwój. Rosnąca wiedza i świadomość mieszkańców danej społeczności niewątpliwie mogą przyczyniać się do celowej działalności władz gminy na rzecz ochrony środowiska. Z tego powodu usprawnienie procesu inwestycyjnego jest tak istotne dla rozwoju gminy i realizacji jej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Świadomość istoty wpływu inwestycji ekologicznych na rozwój zrównoważony gminy wymaga poszukiwania uniwersalnych narzędzi do celów analitycznych i planistycznych.

Wysunięta we wstępie hipoteza badawcza została udowodniona i można stwierdzić, że rozwój inwestycji środowiskowych powinien być przede wszystkim podporządkowany dążeniu do stworzenia podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju w długim okresie. Inwestycje ekologiczne gmin, poprzez racjonalne wykorzystanie i ochronę lokalnych zasobów przyrodniczych i gospodarczych, zapewniają zrównoważony rozwój oraz tworzą warunki do harmonijnej koegzystencji człowieka i przyrody, nie ograniczając możliwości rozwojowych przyszłych pokoleń.

Skuteczne zarządzanie gminą, aktywność jej mieszkańców oraz właściwe zachowanie priorytetów rozwojowych gminy pozwolą w dłuższym okresie wyrównać dysproporcje, poprawić jakość życia, zachowując jednak to, co dla wszystkich jest najcenniejsze – **środowisko naturalne dla przyszłych pokoleń.**

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe”, t. X, z. 2, (Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu).
- Agenda 21 on sustainable construction*, CIB Report, Publication 237.
- Alberti M., *Measuring urban sustainability*, „Environmental Impact Assessment Review” 1996, Vol. 16.
- Anusz J., Kotlewski D., *Programy pomocowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo INGO, Warszawa 2003.
- Babiał J., *Polska w obliczu integracji europejskiej: Doświadczenia i perspektywy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Bagieńska A., *Rola instrumentów finansowych gmin w rozwoju lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 10, (Szczecin).
- Banachowicz A., *Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej dla Polski po akcesji – zasady wdrażania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Bar M., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2001, vol. 28, nr 4.
- Barbier E. B., *The Concept of Sustainable Economic Development*, „Environmental Conservation” 1987, Vol. 14, No. 2.
- Barczak A., *Kompetencje prawotwórcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Bartniczak B., *Likwidacja wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej a funkcjonowanie systemu udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, vol. 22, Gospodarka a Środowisko, nr 9.
- Beblo W., *Przygotowanie przedakcesyjnego programu inwestycyjnego prowadzącego do skutecznego wdrożenia przepisów ochrony środowiska związanych z jakością powietrza*, MOŚZNiL, Katowice 1999.
- Beckerman W., Pasek J., *Justice Posterity and the Environment*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Becla A., Czaja S., *Spory wokół istnienia ekologicznych funduszy celowych w gospodarce polskiej*, [w:] J. Famielec (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.
- Berbeka K., Famielec J., Peszko G. i in., *Opracowanie metodologii obliczania kosztów i analiza efektów strategii dostosowania polskich norm ochrony środowiska do standardów Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1995, maszynopis.
- Bergman E., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000.
- Bernaciak A., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.

- Bieniecki J., Szczupak J., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
- Bieniecki J., Szczupak J., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
- Biskup R., Zacharczuk P., *Wykorzystanie instrumentów rynku pozagiełdowego w finansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych w ochronie środowiska*, [w:] R. Biskup, A. Haładyj, M. Rudnicki (red.), *Prywatyzacja zadań publicznych w ochronie środowiska*, Fundacja Edukacyjna, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Gorzów Wielkopolski 2004.
- Blakely E. J., *Planning Local Economic Development, Theory and Practice*, „Sage Library of Social Research” 1989, Vol. 168, (Sage Publications, Newbury Park–London–New Delhi).
- Boć J., *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2004.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 2000.
- Bogacka A., *Fundusze ISPA jako przygotowanie Polski do udziału w Funduszu Spójności*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Boni M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Bończak-Kucharczyk E., Cousins L., Herbst K., Stewart M. (red.), *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, Skigraf, Warszawa 1996.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
- Borkowska E., *Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju*, Wydawnictwo InE, Warszawa 1992.
- Borkowski P., *Ryzyko jako czynnik decyzyjny w realizacji dużych projektów infrastrukturalnych*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 111, (Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).
- Borkowski P., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
- Borodo A., *Finanse publiczne RP. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Borowiec J., *Integracja polityki ochrony środowiska UE*, [w:] S. Czaja (red.), *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, Wydawnictwo I-BIS, Wrocław 2002.
- Borys G., *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
- Borys G., *System handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, [w:] P. Karpuś, J. Więclawski, *Przekształcenia rynku finansowego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Borys T., *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego. Podstawowe kierunki badań i zastosowań*, „Ekonomia Środowisko” 2002, nr 1.
- Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju – nowe kierunki badań*, „Monografia Komitetu Inżynierii Środowiska PAN” 2002, vol. 12.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Warszawa 2005.

- Borys T. (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Brodecki Z., Gonisz E., Lost-Siemieński D., Majkowska S., Pankau F., Pyć D., Tyszecki A., *Ochrona środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis, Warszawa 2005.
- Brol R., *Czynniki rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 1998, nr 785.
- Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Broniewicz E., *Badanie opłacalności przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska*, [w:] *Zarządzanie ochroną środowiska w przedsiębiorstwie i gminie*, B. Poskrobko (red.), Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 1997.
- Broniewicz E., Poskrobko B., *Nakłady na ochronę środowiska. Metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Broszkiewicz R., *Polityka inwestycyjna*, [w:] B. Winiański (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Brundtland G. H., *Nasza wspólna przyszłość*, PWE, Warszawa 1991, raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju.
- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach Project Finance*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, 2009.
- Brzozowska K., *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project finance*, „Rozprawy i Studia” 2003, nr 220, (Akademia Rolnicza w Szczecinie).
- Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, PWE, Warszawa 1998.
- Bujanowicz-Haraś B., *Regionalne zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2009, nr 41, (Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa).
- Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2005.
- Bukowski Z., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2005.
- Bury P., *Polityka finansowa samorządu jako narzędzia konkurencji jednostek terytorialnych*, [w:] R. Roszkiewicz (red.), *Konkurencyjność miast i regionów polski południowo-zachodniej*, „Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna” 1999, nr 821, (Wrocław).
- Burzyńska D., *Absorpcja funduszy Unii Europejskiej na rzecz ochrony środowiska przez fundusze ekologiczne w Polsce*, [w:] *Finanse w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
- Burzyńska D., *Ekopodatki podstawą reform systemu podatkowego*, „Acta Universitatis Lodzensis” 2007, Folia Oeconomica, nr 208.
- Burzyńska D., *Podatki ekologiczne*, [w:] *Sbornik mezinárodní vědecké konference. „Účastníci a dani po vstupu České republiky, Polské republiky a Slovenské republiky do EU”*, VSB Technika Univerzita Ostrava, Ostrava 2005.
- Burzyńska D., *Pomoc państwa w finansowaniu inwestycji ekologicznych dla przedsiębiorstw*, [w:] S. Owsiak (red.), *Polityka fiskalna państwa i jej wpływ na finanse przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2004.

- Burzyńska D., Fila J., *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Difin, Warszawa 2007.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Camagni R., *Policies for spatial development*, [w:] *Territorial Outlook OECD*, OECD, Paris 2001.
- Casy E. C., *Taking a Galance at the Environment. Preliminay Thoughts on Promising Topic*, [w:] Ch. S. Brown, T. Toaddvine (eds.), *Eco-Phenomenology Back to the Earth Itself*, State University of New York Press, Albany 2003.
- Cern G., *Obligacje gminne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły w Płocku, Płock 2004.
- Cheshire P. C., Gordon I. R., *Territorial competition: Some lessons for policy*, „The Annals of Regional Sciences” 1998, Vol. 32, No. 3, (Springer Verlag).
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., *Dochody gmin z podatków i opłat*, Twigger, Warszawa 1998.
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 1999.
- Cichocki K. S. (red.), *Wieloletnie planowanie finansowe*, Municypium, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz M., Lean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Cieślak M., *Taksonomiczna procedura prognozowania rozwoju gospodarczego i określania potrzeb na kadry kwalifikowane*, „Przegląd Statystyczny” 1974, vol. XXI, nr 1.
- Coase R., *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, No. 4.
- Coase R., *The problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, Vol. 3.
- Collados C., Duane T., *Natural capital and quality of life*, „Ecological Economics” 1999, Vol. 30.
- Comments on the draft Declaration and Action Plan*, C. Tuppen, A. Dadson, D. Pamlin, R. Weiler (eds.), WSIS/PCIP/DT/1-E&2-E, Genewa 2003.
- Coombs H. M., Jenkins D. E., *Public Sector Financial Management*, Chapman&Hall, London 1994.
- Czaja S., *Polski wkład w rozwój teorii ekonomii środowiskowej*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 2.
- Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993.
- Czech E. K. (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Difin, Warszawa 2006.
- Czempas J., *Inwestowanie w gminach województwa śląskiego*, „Wiadomości Statystyczne” 2003, nr 1.
- Czempas J., *Inwestycje gminne – znaczenie i pomiar*, [w:] *Forum Samorządowe, polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Daly H. E., *The economic growth debate. What some economists have learned but many have not*, „Journal of Environmental and Management” 1987, Vol. 14.
- Dąbrowska A., *Wpływ środków z programów unijnych ISPA na poprawę ochrony środowiska w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- Dęgórska B., *Rola środowiska przyrodniczego w zagospodarowywaniu polskiej przestrzeni a ekologiczna polityka UE*, [w:] *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 233, Warszawa 2007.

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Denek E., *Finansowe instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego miast na prawach powiatu na rozwój gospodarczy i społeczny (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 45, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 11.
- Denek E., *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 547, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 37.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 2001, nr 7 (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu).
- Denek E., *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych*, [w:] E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2003, nr 38, (Akademia Ekonomiczna w Poznaniu).
- Dębska-Rup A., Kuchmacz J., Stańdo-Górowska H., *Budżetowanie i kontrola budżetowa w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządu terytorialnego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Dmochowski K., *Ochrona środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Dobrowolski D., *Przykłady systemów gospodarki odpadami w Europie*, „Odpady i Środowisko” 2002, nr 2.
- Dobrzański G., *Trwały rozwój w ujęciu regionalnym i lokalnym*, *Ekonomia i Środowisko*” 2000, vol. 17, nr 2.
- Dobrzański G., *Wskaźniki trwałego i zrównoważonego rozwoju w lokalnych układach terytorialnych*, [w:] W. Miłaszewski (red.), *Nowoczesne metody i techniki zarządzania trwałym i zrównoważonym rozwojem gminy*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2001.
- Doliwa-Klepacki Z. M., *Integracja europejska, po zakończonej negocjacji Polski z UE*, Temida2, Białystok 2003.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, 2006.
- Domański K., Kozyra B., Szolno-Koguc J., *Narzędzia efektywnego zarządzania-planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu, Warszawa 2000.
- Dubel K., *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Zakamycze, Toruń 1998.
- Duraj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Readers Digest Przegląd, Warszawa 2001.
- Dyduch J., Kożuch M., *Wykorzystanie Funduszu Leśnego i Funduszu Ochrony gruntów Rolnych w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2007, nr 732.
- Dylewski M., *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, FnUS, Szczecin 2004.
- Dylewski M., *Dług i jego koszty w praktyce finansowania projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 6.
- Dylewski M., Filipiak B., *Rekomendowanie praktyki w zakresie planowania budżetowego w świetle doświadczeń w USA*, [w:] D. Zarzecki (red.), *Czas na pieniądź. Zarządzanie finansami. Mierzenie i ocena wyników przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, vol. 520, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 14.

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Dziwulski R., Otachel B., Smyk K., *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz” 2003, nr 11, (UKIE).
- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- Dziurdzia A., *Funkcjonowanie funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Earl G., Clift R., *Stakeholder value analysis: a methodology for integrating stakeholder values into corporate environmental investment decisions*, „Business Strategy and the Environment” 1999, No. 8.
- Estes R., *Toward sustainable development: from theory to praxis*, „Social Development Issues” 1993, Vol. 15, No. 3.
- Famielec J., *Analiza zadań wynikających z traktatu akcesyjnego i dokumentów strategicznych w ochronie środowiska wraz z szacunkami kosztów ich realizacji*, NFOŚiGW, Kraków 2004, raport.
- Famielec J., *Finansowanie ochrony środowiska – ujęcie systemowe*, [w:] M. Czyż (red.), *Wybrane aspekty równoważenia rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Famielec J., *Rola gmin w procesach inwestowania ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska*, [w:] A. Harańczyk (red.), *Samorząd terytorialny – zadania – gospodarka – rozwój*, Antykwa, Chrzanów 2001.
- Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999.
- Famielec J., Kożuch M., *Ocena zapotrzebowania na środki finansowane na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2004–2017*, „Ekonomia i Środowisko” 2005, nr 1.
- Famielec J. (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005.
- Famielec J. (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1990.
- Famielec J. (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z UE*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.
- Fedorowicz Z., *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1995.
- Fiedor B., *Instrumenty ekonomiczne i rynkowe w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, T. Borys (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Fiedor B., *Neoklasyczna teoria postępu technicznego. Próba systematyzacji i krytycznej analizy*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1986, nr 345.
- Fiedor B., *Ogólna charakterystyka ekonomii środowiska jako części składowej współczesnej ekonomii*, „Ekonomia i Środowisko” 1992, nr 1, (Białystok).
- Fiedor B., *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo PAN, Wrocław 1990.
- Fiedor B., *System wskaźników i indeksów ekorozwoju*, [w:] *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej w warunkach gospodarki rynkowej*, K. Górka (red.), „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 18, (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie).
- Fiedor B., Graczyk A., *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006.

- Fiedor B., Graczyk A., *Zasady wyboru priorytetów przez podmioty finansujące projekty proekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 11, nr 2.
- Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z. (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Filipiak B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny; uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Filipiak-Dylewska B., Szewczuk A., *Zarządzanie strategiczne: narzędzia, scenariusze, procesy*, Fus, Szczecin 2000.
- Fisher A. C., Peterson F. M., *The Environment in Economics: A Survey*, „Journal of Economic Literature” 1976, Vol. 14, No. 1.
- Flejterski S., Świecka B., *Elementy finansów i bankowości*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2006.
- Folmer H., Gabel L., Opschoor H., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
- Fricke A., *Measuring up sustainability*, „Futures” 1998, Vol. 30, No. 4.
- Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Gardjan-Kawa L., *Nowe prawo ochrony środowiska w Polsce*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemysłu, Przemysł 2003.
- Georgescu-Roegen N., *The Entropy Law and Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971.
- Gibbs D., *Ecological Modernisation, Regional Economic Development and Regional Development Agencies*, „Geoforum” 2000, Vol. 31.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Minicipium, Warszawa 1998.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowicki B., *Kontrakt dla Ściany Wschodniej*, Minicipium, Warszawa 1999.
- Giordano K., *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- Gliniecka J., *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2001.
- Głumińska-Pawlic J., *Finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9.
- Głabicka K., Brewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Godlewska H., Typa M., *Przestrzenne uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw*, „Monografie i Opracowania IFGN SGH” 2002, nr 471, (Warszawa).
- Godlewska J., *Od strategii rozwoju zrównoważonego do systemu zarządzania środowiskowego w gminie*, [w:] E. Brodniewicz (red.), *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Białystok 2006.
- Gordon I. R., Cheshire P. C., *Locational advantage and the lessons of territorial competition in Europe*, Conference: „Theories of Regional Development. Lessons for policies of Regional Economic Renewal and Growth”, Udevalla 1998, Conference Proceedings.
- Gormley W. P., *Human Rights and Environment: The Need for International Cooperation*, Sijthoff, Leyden 1976.

- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Dylematy wyboru systemu finansowania gminnych inwestycji*, [w:] L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Gdańsk–Jurata 2003.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia wspomagającego kompleksowe planowanie i realizowanie inwestycji samorządowych*, [w:] *I Forum samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego oraz wieloletniego planu finansowego jako narzędzi wspomagających kompleksowe zarządzanie gminą*, [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. 1, S. Owsiak (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Gorzyn-Wilkowski W. A., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Górka K., *Skutki integracji Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 2, *Wdrażanie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Górka K., Poskrobko B., *Ekonomika ochrony środowiska*, PWE, Warszawa 1987, 1999.
- Górka K., Radecki W., Poskrobko B., *Ochrona środowiska. Problemy społeczno-ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, 2001.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Futura, Poznań 2005.
- Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne, identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Zielona Góra 2008.
- Granice konkurencji. Grupa Lizbońska*, Poltext, Warszawa 1996.
- Gumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Guziejewska B., *Podstawowe założenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle konstrukcji teoretycznych*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11.
- Guziejewska B., *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w Polsce w świetle zmian obowiązujących od 1 stycznia 2004 r.*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005.
- Hajdys D., *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1996–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Haładyj A., *Polska w Unii Europejskiej – nowy wymiar współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Radom 2004.
- Handel emisjami*, „Środowisko i Rozwój” 2003, nr 1.
- Hanley N., Moffat I., Faichney R., Wilson M., *Measuring sustainability: A time series of alternative indicators for Scotland*, „Ecological Economics” 1999, Vol. 28, No. 1.
- Hardi P., Barg S., Hodge T., Pinter L., *Measuring Sustainable Development, Review of Current Practice*, Industry Canada, Ottawa 1997.
- Have man R., *Thoughts on the Sustainable Development Concept and the Environmental Effects of Economic Policy*, Seminar on „The Economics of Environmental Issues”, September 25, 1989, Paper No. 5, OECD, Paris.
- Hellen J., *Integracja z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2003.

- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, nr 4.
- Hirshleifer A., *Investment, interest and capital*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (NJ) 1970.
- Holling C. S., Schindler D. W., Walker B., Roughgarden J., *Biodiversity in the functioning of ecosystems*, [w:] *Biodiversity Loss: Ecological and Economic Issues*, C. Perrings, K. G. Maler, C. Folke, C. S. Holling, B. O. Jansson (eds.), Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Hotelling H., *The Economics of Exhaustible Resources*, „Journal of Political Economy” 1931, No. 39.
- Huczek S., *Rada decyduje o emisji obligacji komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001, 27 sierpnia–09 września.
- Hueting R., Reijnders L., *Sustainability is an objective concept*, „Ecological Economics” 1998, Vol. 27.
- Indicators of Environment and Sustainable Development. Theories and Practical Experience*, „Environmental Economics Series”, „Background Paper” 2002, No. 89, (World Bank, Washington).
- Inwestycje i instrumenty wzrostu konkurencyjności regionów*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- Jabłoński J., *Wybrane problemy zarządzania środowiskowego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1999.
- Jankowska B., *Kierunki badań mezoekonomii a poprawa konkurencyjności gospodarki*, [w:] B. Kokocińska (red.), *Źródła konkurencyjności przedsiębiorstw i instytucji w warunkach globalizacji rynków*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003.
- Jankowska-Kłapkowska A., *Ekologiczno-ekonomiczna efektywność gospodarowania*, [w:] A. Ginsberg-Gebert (red.), *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, Ossolineum, Wrocław 1998.
- Jankowski W., *WPI instrumentem zarządzania strategicznego*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 19.
- Janusz J., Kotlewski D., *Jak pozyskać środki finansowe z funduszy unijnych*, Ingo, Warszawa 2004.
- Jarosiński K., *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, SGH, Warszawa 2003.
- Jastrzębska M., *Dziedziny zarządzania finansami gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8.
- Jastrzębska M., *Obligacje: Instrument finansowania zwrotnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 23.09.–06.10.2002, dodatek.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jastrzębska M., *Polityka wydatkowania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1.
- Jewtuchowicz A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1987.
- Jęzowski P., *Związki ekonomii z ochroną środowiska*, http://baseny.waw.pl/pesk/ekokonf_3.html, 21.03.2011.
- Kamershen D. R., McKenzie R. B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
- Kamiński Z. (red.), *Stan środowiska w Polsce*, „Biblioteka Monitoringu Środowiska”, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2004, raport.

- Kańduła S., *Racjonalizacja wydatków budżetowych gmin z zakresu oświaty i wychowania*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Kańduła S., *Samodzielność wydatkowa gmin z zakresu oświaty przedszkolnej w latach 1998–2001 (na przykładzie Tczewa)*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Kańduła S., Kijek I., *Udział funduszy celowych w finansowaniu zadań własnych gminy*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Kapusta F., *Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 6.
- Kasenberg A., *Ekologiczna reforma podatkowa: instrument eko-polityki*, „Ekofinanse” 2003, nr 4.
- Kasprówicz K., *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce z przedakcesyjnego funduszu Unii Europejskiej ISPA oraz z Funduszu Spójności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Keiner M., *Re-Emphasizing Sustainable Development – The Konzept of Evolutionability*, „Environment, Development and Sustainability” 2004, No. 6.
- Kidacka I., *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006.
- Kielczewski D., *Konsumpcja a perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- Klewińska U., *Wieloletni plan inwestycyjny*, t. 1, 2, Wydawnictwo ARK, Warszawa 1999.
- Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Warda & Kłosowski Consulting, Bielsko-Biała 2001.
- Kobiałka A., *Nowe rodzaje dochodów gmin jako źródła finansowania inwestycji*, [w:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, M. Adamowicz (red.), SGGW, Warszawa 2002.
- Kobyliński R., Pieczyński L. i in., *Programowanie i finansowanie inwestycji w ochronie środowiska*, Agencja Wydawnicza „Millenium”, Koszalin 2002.
- Kobyłko G., *Kompleksowa ocena lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności lokalnych obszarów gospodarczych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2004, vol. 1043, *Gospodarka a Środowisko*, nr 2.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2004.
- Kopańska A., Levitas T., *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1993–2002*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 5.
- Koperkiewicz-Mordel K., *Stanowienie przez rady gminy zwolnień i ulg podatkowych podatkach i opłatach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1-2.
- Koreleski D., *Spoleczno-ekonomiczne różnicowania regionalne w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2005, nr 4.

- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., *O potrzebie uporządkowania gospodarki funduszowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 451, Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu, nr 11.
- Kosiedowski W., Kulesza E., Piotrowska M., *Inwestycje publiczne jako instrument polityki rozwoju regionu*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, W. Kosiedowski (red.), Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001.
- Kosikowski C. (red.), *Finanse samorządowe 2005*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Koszyk-Białobrzaska B., Szybicka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Kośmicki E., *Polityka ekologiczna i zarządzanie środowiskiem*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.
- Kośmicki E., *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kozłowski S., *Dlaczego należy promować program ekorozwoju gmin i powiatów*, [w:] *Rola pozarządowych organizacji ekologicznych w opracowywaniu i wdrażaniu programów zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów*, Regionalne Centrum Edukacji Ekologicznej w Płocku, Starostwo Powiatowe w Płocku, Płock 2000.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Kozłowski S., *Ekorozwój w gminie. Materiały informacyjne do przygotowywania programu ekorozwoju gminy*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993.
- Kozłowski S., *Międzynarodowe Sympozjum Naukowe. Perspektywy zrównoważonego rozwoju i współpracy na obszarze „Zielone płuca Europy”*, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Biuro Porozumienia „Zielone płuca Polski”, Politechnika Białostocka, Białystok 2001, materiały konferencyjne.
- Kozłowski S., *Podstawowe problemy zrównoważonego rozwoju w wymiarze politycznym*, [w:] G. Banse, A. Kieras (red.), *Zrównoważony rozwój od naukowego badania do politycznej strategii*, Editio Sigma, Berlin 2005.
- Kozłowski S., *Rio, początek ery ekologicznej*, „Biblioteka Ery Ekologicznej 1993”, nr 2, (Akapit Press, Łódź).
- Kozuń-Cieślak G., *Mierzenie i ocena wyników działalności jednostek samorządu terytorialnego-koncepcja i metodologia*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, vol. 39, nr 2.
- Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kożuch A., *Konkurencyjność obszarów wiejskich – aspekt teoretyczny*, „Acta Agraria Et Silvustria” 2005, vol. 44, „Saries Agraria”, Sekcja Ekonomiczna, nr 1.
- Krajewski W., *Pojęcie rozwoju i postępu*, [w:] J. Kmita (red.), *Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym*, PWN, Warszawa 1977.
- Krakowiak-Bal A., *Wykorzystanie wybranych miar syntetycznych do budowy rozwoju infrastruktury technicznej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2005, nr 3, (Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie).
- Kramer M., Urbaniec M., Kryński A., *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

- Krukowski K., *Plan rozwoju lokalnego jako narzędzie równoważenia rozwoju na poziomie gminy*, [w:] K. Michałowski (red.), *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.
- Kuciński K., *Przestrzenne różnicowanie wsi a uprzemysłowienie*, PWN, Warszawa 1977.
- Kusterka M., *Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, vol. 1075, *Gospodarka a Środowisko*, nr 3.
- Latkiewicz H., *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej (I)*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 2.
- Leven L., *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego*, [w:] Lester M. Salamon (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHEKO, Łódź 1995.
- Lira J., Wysocki F., *Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów*, „Wiadomości Statystyczne” 2004, nr 9.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy – ekonomizacja sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, *Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, nr 10.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2006.
- Luszniewicz A., Słaby T., *Statystyka z pakietem komputerowym STATISTICA PL. Teoria i zastosowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Luszniewicz A. (red.), *Statystyka w zarządzaniu*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2003.
- Ładuna M., Zapotoczna M., Dacko M., *Instrumenty prawne, ekonomiczne i organizacyjne w zarządzaniu środowiskiem*, [w:] B. Kryk (red.), *Ekologizacja zarządzania firmą*, „Zeszyty Naukowe US” 2005, *Prace Katedry Mikroekonomii*.
- Łaguna M., Witkowska-Dąbrowska T. (red.), *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Łasnowski H., *Spoleczne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju*, B. Poskrobko (red.), Politechnika Białostocka, Białystok 1998.
- Łojewski S., *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] E. Brodniewicz (red.), *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, CZRiZŚ, Politechnika Białostocka, Białystok 2006.
- Machowski J., *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, PWE, Warszawa 2003.
- Madej T., *Zrównoważony i trwały rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] T. Madej (red.), *Gospodarka a środowisko przyrodnicze*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.
- Madej T. (red.), *Gospodarka a środowisko przyrodnicze*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.
- Magdziarz M., *Polityka ekologiczna Unii Europejskiej na tle międzynarodowej polityki ochrony środowiska*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Malik K., *Ekonomiczno-ekologiczna efektywność gospodarowania w warunkach rynkowych*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1, *Teoria i kształcenie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Malthus T., *Prawo ludności*, Wydawnictwo Gebethner i Wolff, Warszawa 1925.
- Malthus T. R., *Prawo ludności*, Wydawnictwo Jirafa Roja, Warszawa 2007.
- Małachowski K., *Gospodarka a środowisko i ekologia*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.

- Markowska M., *Pozycja Polski w świetle badań zrównoważonego rozwoju środowiska*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2006, vol. 1115, Gospodarka a Środowisko, nr 5.
- Markowski T., *Funkcja NSRR na lata 2007–2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR*, MGİP, Warszawa 2000.
- Markowski T., *Konkurencyjność i współpraca wewnątrzregionalna podstawą nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 1997.
- Markowski T., *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1987.
- Markowski T., *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Markowski T., Stawasz D., *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Marks K., *Kapitał*, Książka i Wiedza, Warszawa 1956.
- Marshall A., *Principles of Economics*, MacMillan, London 1890.
- Marshall A., *Zasady ekonomiki*, t. 1, M. Arct, Warszawa 1925.
- Matkowski Z. (red.), *Laureaci Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii*, PWN, Warszawa 1991.
- McKinney J. B., *Performance Budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W. B. Hildreth (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Kendall/Hunt Publishing, Dubuque 1996.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W. W., *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.
- Michalak A., *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Michalak A., *Spoleczne aspekty wielkich inwestycji*, [w:] T. Bernat (red.), *Konkurencja, mity i fakty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Michałowski K., *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.
- Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Mill J. S., *Zasady ekonomii politycznej*, t. 1–2, PWN, Warszawa 1965.
- Miller G. J., *Productivity and the Budget Process*, [w:] *Budgeting, Formularion and Execution*, J. Rabin, W. B. Hildreth, G. J. Miller (eds.), Carl Vinson Institute of Government, The University of Georgia, Athens (GA) 1996.
- Miłaszewski R. (red.), *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Politechnika Białostocka, Sympozjum Naukowo-Szkoleniowe, Poznań–Białystok 1999, materiały.
- Misiąg W., *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Miszczuk A., *Samorząd terytorialny jako stymulator lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Miszczuk, M. Miszczuk, A. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Möller L., *Znaczenie polityki ochrony środowiska z punktu widzenia przedsiębiorstwa*, [w:] M. Kramer, J. Brauweiler, Z. Nowak (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem, środowiskiem*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
- Mrietta D. E., *Back to Earth with Reflection and Ecology*, [w:] Ch. S. Brown, T. Toadddvine (eds.), *Eco-Phenomenology. Back to the Earth Itself*, State University of New York Press, Albany 2003.
- Muller P., Bergh J. van der, *Evolutionary economics theories of sustainable development*, „Growth and Change” 2001, Vol. 32, No. 1.
- Munier N., *Economic Growth and Sustainable Development: Could Multicriteria*, „Environment, Development and Sustainability” 2006, No. 8.
- Murawska E., Siemiński W., Topczewska W., *Czynniki atrakcyjności i konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych*, „Człowiek i Środowisko” 2001, nr 25.
- Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book, New York 1984.
- Nahotko S., *Podstawy zarządzania ekologicznego przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza OPO, Bydgoszcz 2002.
- Nasza wspólna przyszłość*, Światowa Komisja do spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991, raport.
- North D. C., *Podejmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, [w:] *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, G. Kołodko (red.), Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Nowacka E., *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Nowak E., Pielichaty E., Poszwa M., *Rachunek opłacalności inwestowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999.
- Nowicki M., Sitnicki S. (red.), *Ochrona środowiska w praktyce, 15 lat EkoFunduszu*, Wydawnictwo EkoFunduszu, Warszawa 2007.
- Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Porozumienia jako podstawa wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.
- Ogólny podręcznik wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006*, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
- Olaczek R., *Przyroda Polski pod ochroną*, LOP, Warszawa 1998.
- Ostrowski J., Stępniewski M., Śliwiński P., *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*, Twigger, Warszawa 2000.
- Our Common Future, World Commission Report on Environmental and Development*, Oxford University Press, Oxford–New York 1987.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Doświadczenia z metodami budżetowania w wybranych krajach zachodnich*, [w:] S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych. Narzędzia zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.

- Owsiak S., *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych. Narzędzia zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
- Paczulski R., *Prawo Ochrony Środowiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
- Papuziński A., *Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iusticia socialis*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Monografia Komitetu Inżynierii Środowiska PAN” 2003, (Komitet Inżynierii Środowiska, Lublin).
- Partridge E., *Social sustainability. Challenges for the development industry*, University of Technology, Sydney 2005.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997, 2001.
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Pastuska S., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 714.
- Patrzałek L., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5.
- Pawlak Z., *Ochrona środowiska dla ekonomistów*, Inter-Inform, Poznań 2002.
- Pawłowicz L., *Strategia Lizbońska – założenia i ich realizacja*, „Gazeta Bankowa” 2005, nr 4-5.
- Pearce D., Turner K., *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsaw, London 1990.
- Perkowski M., Kiercel T., *Finansowanie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2005.
- Peter-Bombik K., *Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego zarządzania w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 437, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu, nr 10.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Pięćek B., *Wydatki inwestycyjne na gospodarkę wodno-ściekową w okresie przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1-2.
- Pigou A. C., *Economics of Welfare*, MacMillan, London 1920, 1952.
- Pindór T., Preisner L., *Ekofundusz jako źródło finansowania środowiskowej restrukturyzacji przedsiębiorstw*, [w:] J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.
- Piontek B., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Piontek B., Piontek F., Piontek W., *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.

- Piontek F., *Kategoria efektywności w procesie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego i trwałego*, „Ekonomia i Środowisko” 2001, vol. 19, nr 2.
- Piontek F., *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 1, *Teoria i kształcenie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Piontek F., *Środowisko przyrodnicze a środowisko gospodarowania*, „Problemy Ekologii” 1999, nr 2.
- Piontek F., Piontek B., Piontek W., *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice–Białystok 2000.
- Piontek F. (red.), *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych nieposiadających osobowości prawnej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice–Białystok 2000.
- Piontek F. (red.), *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice–Białystok 2000.
- Piontek W., *Aspekty ekonomiczne w ochronie środowiska*, [w:] Z. Nowak (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, część II, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Piotrowska-Marczak K., *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych, a własność komunalna*, [w:] T. Wawak (red.), *Własność komunalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Piotrowska-Marczak K. (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
- Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Zespół Trenerów FRDL, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.
- Płowiec U., *Polska i Unia Europejska*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.
- Podgórski K., Martysz Cz., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Zachodnie Centrum Organizacji, Katowice–Zielona Góra 1998.
- Podstawka M., Świrka A., *Rola subwencji wyrównawczej i równoważącej w wyrównywaniu sytuacji dochodowej wybranych gmin w latach 2004–2007*, [w:] J. Toruński, H. Wyrębek (red.), *Zrównoważony rozwój regionów*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010.
- Pokojńska M., *Komu potrzebne obligacje komunalne*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 13.
- Polityka ekologiczna państwa*, Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa 1992.
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2000.
- Porter M., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Poskrobko B., *Ekonomika ochrony środowiska*, PWE, Warszawa 1987.
- Poskrobko B., *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 10, nr 1.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
- Poskrobko B., Oleńska J., *Regionalne i lokalne strategie rozwoju oceny trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. 2, *Wdrażanie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Poskrobko B., Broniewicz E., Ejdyś J., Powichrowska B., *Realizacja zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2001–2003*, „Ekonomia i Środowisko” 2005, nr 1.

- Poskrobko B., Bukowska J., Ejdyś J., Sidorczyk E., *Propozycja modyfikacji wybranych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” 2004, nr 2.
- Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007.
- Potoczek A., Stępień J., *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2008.
- Prescott-Allen R., *The Barometer of Sustainability*, IUCN, Gland 1997.
- Priorytety Narodowego Funduszu*, „Środowisko” 2006, nr 3.
- Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska*, Komisja Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- Rachunek społeczno-ekonomiczny racjonalności funkcjonowania ZWCh Chemitex – Celwiskoza w Kotlinie Jeleniogórskiej*, A. Ginsberg-Gebert, T. Borys (red.), Urząd Miasta w Jeleniej Górze, TNOiK we Wrocławiu, Jelenia Góra–Wrocław 1986.
- Radziszewski E., *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001.
- Realizacja inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 1-2.
- Regulski J., *System regulowania miastem. Problemy i koncepcje*, PWN, Warszawa 1976.
- Reijnen J., *The role of local authorities in fostering local initiatives*, [w:] *Local initiatives. Alternative path for development*, Presses Interuniversitaires Europeennes, Maastricht 1987.
- Rennings K., Wiggering H., *Steps toward indicators of sustainable development*, „Ecological Economics” 1997, Vol. 20, No. 1.
- Rezolucja Sejmu*, „Monitor Polski” 1999, nr 8, poz. 96.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Robbins L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London 1932.
- Rosiek K., Wąsikiewicz-Rusnak U., *Rola EkoFunduszu w finansowaniu przedsięwzięć ochrony środowiska w Polsce*, [w:] J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.
- Roszkowska E., *Zrównoważony rozwój jako równowaga dynamiczna uogólnionej grze społecznej*, „Ekonomia i Środowisko” 2007, nr 1.
- Rubin I. R., *The politics of budgeting. Getting and borrowing and balancing*, Chacham Hause Publisher, New Jersey 1997.
- Rulińska M., *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2003.
- Ruskowski E., Salachna J. M., *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Sadowska M., Sadowski T., Tołoczko A., Kuchlewski T., *Dotacje na ochronę środowiska (w okresie 2007–2013), czyli o tym jak skutecznie pozyskać środki finansowe na inwestycje ekologiczne: praktyczny poradnik*, Provent Investment, Kleosin-Ignatki 2007.
- Sadowy M., *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.
- Sadowy M. (red.), *Przekształcenia strukturalne w komunalnych przedsiębiorstwach i zakładach użyteczności publicznej oraz mieszkalnictwie*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1995.

- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Say J. B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960, 1969.
- Schneider D., *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, Gabler Verlag, Wiesbaden 1992.
- Shah A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Word Bank, Washington 1994, www.worldbank.org.
- Słownik języka polskiego, t. 1, PWN, Warszawa 1983.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.
- Smith A., *Bogactwo narodów [Inquiry into the Nature and Causes of the wealth of Nations]*, t. 1, PWN, Warszawa 1954.
- Smith A., *Bogactwo narodów*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Sobiecki M. (red.), *Powiatowe fundusze ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, 2006.
- Solow R. M., *The Economics Resources or the Resources of Economics*, „The American Economic Review” 1975.
- Solow R. M., *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*, „Review of Economic Studies” 1974.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1987, 2000.
- Ostasiewicz W. (red.), *Statystyczne metody analizy danych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic performance and Social Progress*, <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/dokumentr.htm>, 14.09.2009.
- Stochlak J., Podolak M., *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.
- Strahl D., *Możliwości wykorzystania miar agregatowych do oceny konkurencyjności regionów*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” 2000, nr 860, (Wrocław).
- Strahl D., *Propozycja konstrukcji miary syntetycznej*, „Przegląd Statystyczny” 1978, nr 2.
- Strahl M. (red.), *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 r.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, 2001, http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/komunikat.pdf, 1.03.2011.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Sustainable Development: from Concept and Theory toward Operational Principles*, „Population and Development Review” 1990, Vol. 16.
- Suwała R., *Budowa wodociągu – błędy inwestorów*, „Inwestycje Komunalne” 2005, nr 8.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2004.
- Symonowicz A., *Straty spowodowane degradacją środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 1994, nr 2.
- Szczepański M. (red.), *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, Twigger, Warszawa 2007.

- Szczyapa P., *Rachunek ekonomiczny ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1.
- Szewczuk A., *Narzędzia i procedury kreowania rozwoju lokalnego na tle potrzeb infrastrukturalnych*, II Forum Samorządowe: „Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie”, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2005, nr 401.
- Szołno-Koguc J., *Główne problemy publicznych funduszy celowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, vol. 451, Problemy Zarządzania Finansów i Marketingu, nr 11.
- Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8.
- Sztando A., *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*, [w:] M. Obrębski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 1998, nr 785.
- Sztando A., *Konkurencyjność gospodarcza a dochodowy fragment gminnej polityki budżetowej*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001.
- Sztando A., *Konkurencyjność gospodarcza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1999.
- Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1, (Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW).
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Sztando A., *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI w.*, A. Karteczek, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2009, (Akademia Ekonomiczna w Katowicach).
- Sztando A., *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1161.
- Sztando A., *Progospodarczy obszar polityki ekologicznej władz lokalnych*, [w:] *Transformacja polskiej gospodarki, ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Sztando A., *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 526, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29.
- Sztando A., *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, [w:] B. Filipiak (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – Finanse, Rachunkowość, Przedsiębiorczość*, t. 1, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, vol. 530, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 31.
- Śleszyński J., *Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwanie dla polskiej polityki ochrony środowiska*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.
- Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Agencja Wydawnicza ARIES, Warszawa 2000.

- Śleszyński J., *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, [w:] G. Anderson, J. Śleszyński (red.), *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1994.
- Śleszyński J., *Wskaźniki trwałego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1997, vol. 11, nr 2.
- Śleziak C., *Wyzwania w ochronie środowiska*, „Środowisko i Rozwój” 2003, nr 1.
- Śliwiński P., *Kryteria wyboru zewnętrznych źródeł finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 5.
- Tomczak P., Omoch-Tabędzka M., *Europejski dialog gmin wiejskich o ochronie środowiska*, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 2003.
- Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1994, Ser. II, nr 137.
- Turgot A. R. J., *Réflexions sur la Formation et la Distribution des Richesses*, http://fare.tunes.org/books/Turgot/refl_fdr.html, 20.03.2011.
- Unia Europejska. *Informator o ochronie środowiska*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Urbaniak W., *Oplata produktowa: dużo niewiadomych*, „Ekofinanse” 2003, nr 1.
- Urbańczyk-Jaworek M., *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992–1998*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 6.
- U'Thant S., *Człowiek i jego środowisko*, „Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO” 1970, raport sekretarza generalnego ONZ z 26 maja 1969 r.
- Wajda P., *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminy w drodze oferty publicznej na rynek regulowany*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 5.
- Wawrzak-Kozłowska A., *Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prawnym*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11.
- Weiss I., Jurga R., *Inwestycje budowlane – Poradnik prawniczy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Wernik A., *Deficyt budżetowy i dług publiczny. Gospodarka polska w okresie transformacji*, Iris, Warszawa 1996.
- Wieliczko B., *Przedakcesyjny program SAPARD: dotychczasowe doświadczenia krajów kandydackich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2002.
- Wilk K., *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, „Polityka Gospodarcza”, czerwiec–grudzień 2003, nr 7-8, (Szkoła Główna Handlowa, Katedra Polityki Gospodarczej, Warszawa).
- Winiarski B., *Konkurencyjność kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Wiśniewski M., *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2010, nr 141, (Poznań).
- Witkowska J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1996.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki terytorialnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 734.
- Wojtkowska-Łodej G., *Dostosowanie Polski do wymogów UE w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Wojtkowska-Łodej G., *Polityka ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.

- Wojtkowska-Lodej G. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 roku*, SGH, Warszawa 2003.
- Wojtowicz A., Pazdan W., *Johannesburg na żywo i co dalej*, Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, Warszawa 2002.
- Woś A., *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992, nr 1-3.
- Wójcik P., *Szkody w środowisku. Rosnące ryzyko przedsiębiorstw*, „Magazyn Przemysłowy” 2002, vol. 46, nr 5.
- Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, form, zadania*, WSB, Poznań 2003.
- Wysocka E., *Przestrzenne aspekty konkurencyjności w świetle integracji z Unią Europejską*, „Człowiek i Środowisko” 2001, nr 1 i 25.
- Zalewski A., *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.
- Zalewski A., *Uwarunkowania stymulowania rozwoju lokalnego*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Zarzecki D., *Wieloletni plan inwestycyjny a aktywizacja gospodarcza gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, vol. 426, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1.
- Zasady wyboru przedsięwzięć przewidzianych do współfinansowania z funduszu ISPA od 2002 roku*, Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa, kwiecień 2001.
- Zaufal B., *Problematyka i założenia ekorozwoju*, [w:] *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, t. 3, PKE, Kraków 1986, materiały z konferencji.
- Zegar J. S., *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*, SGH, Warszawa 2003.
- Zeliaś A., *Poziom życia w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2004.
- Zeliaś A., Malina A., *O budowie taksonomicznej miary jakości życia*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1997, Taksonomia, z. 4, (red. K. Jajuga, M. Wale-siak).
- Zeliaś A. (red.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2000.
- Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.
- Ziółkowski M., *Wieloletni plan inwestycyjny; cele, zadania i zakres prac planistycznych*, [w:] *Materiały konferencyjne „Gospodarka lokalna w teorii i praktyce”*, E. Sobczak (red.), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2000, nr 860, (Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu).
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, COM (2001) 264, Bruksela, 15.05.2001.
- Zysk J., *Narodowy Fundusz bliżej gmin*, „Środowisko” 2006, nr 3.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa 2004.
- Żylicz T., *Ekonomia wobec problemów środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 1989.
- Żyrzyński J., *Budżet i polityka podatkowa wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU 1992, nr 84, poz. 426.

Ustawa z dnia 19 września 1922 r. Ustawa wodna, DzU 1922, nr 102, poz. 936.

Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, DzU 1934, nr 31, poz. 274.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, DzU 1949, nr 25, poz. 180.

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 1971, nr 27, poz. 46.

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, DzU 1974, nr 34, poz. 230.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, DzU 1980, nr 3, poz. 6, z późn. zm., tj.: DzU 1989, nr 26, poz. 139; DzU 1990, nr 39, poz. 222; DzU 1993, nr 40, poz. 183; DzU 1997, nr 46, poz. 296, nr 133, poz. 885; tekst jednolity: *Obwieszczenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, DzU 1994, nr 49, poz. 196.

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, DzU 1983, nr 45, poz. 207, z późn. zm., tj.: DzU 1995, nr 85, poz. 428; DzU 2002, nr 200, poz. 1681; DzU 2006, nr 222, poz. 1629; DzU 2008, nr 203, poz. 1267; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku od spadków i darowizn*, DzU 2009, nr 93, poz. 768.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, DzU 1984, nr 52, poz. 268, z późn. zm., tj.: DzU 1991, nr 114, poz. 494; DzU 1996, nr 91, poz. 409; DzU 1998, nr 108, poz. 681; DzU 2002, nr 200, poz. 1680; DzU 2003, nr 110, poz. 1039; DzU 2006, nr 191, poz. 1412, nr 249, poz. 1825; DzU 2007, nr 109, poz. 747; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku rolnym*, DzU 2006, nr 136, poz. 969.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, DzU 1989, nr 20, poz. 104, z późn. zm., tj.: DzU 1990, nr 14, poz. 118; DzU 1996, nr 27, poz. 118; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 31 maja 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo o stowarzyszeniach*, DzU 2001, nr 79, poz. 855.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, DzU 1989, nr 26, poz. 139.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm., tj.: DzU 1990, nr 32, poz. 191, nr 34, poz. 199, nr 92, poz. 541; DzU 1991, nr 34, poz. 151, nr 110, poz. 475; DzU 1992, nr 6, poz. 20, nr 100, poz. 499; DzU 1993, nr 12, poz. 59, nr 40, poz. 180; DzU 1994, nr 65, poz. 285, nr 86, poz. 397; DzU 1995, nr 2, poz. 6, nr 124, poz. 601; DzU 1996, nr 6, poz. 41, nr 23, poz. 102, nr 58, poz. 261, nr 89, poz. 401; DzU 1997, nr 107, poz. 686, nr 113, poz. 734, nr 123, poz. 775; DzU 2002, nr 23, poz. 220, nr 214, poz. 1806; DzU 2005, nr 172, poz. 1441, nr 175, poz. 1457; DzU 2006, nr 17, poz. 128, nr 146, poz. 1055; DzU 2008, nr 180, poz. 1111; DzU 2010, nr 28, poz. 142; DzU 2011, nr 117, poz. 679, nr 134, poz. 777; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591.

- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 1991, nr 9, poz. 31, z późn. zm., tj.: DzU 1995, nr 147, poz. 715; DzU 1996, nr 91, poz. 409, nr 149, poz. 704; DzU 1997, nr 107, poz. 689; DzU 1998, nr 160, poz. 1058; DzU 2000, nr 105, poz. 1115, nr 122, poz. 1315; DzU 2002, nr 200, poz. 1683; DzU 2003, nr 110, poz. 1039; DzU 2004, nr 92, poz. 884; DzU 2006, nr 249, poz. 1828; DzU 2008, nr 93, poz. 585, nr 223, poz. 1463; DzU 2010, nr 225, poz. 1461; DzU 2011, nr 102, poz. 584; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 2010, nr 95, poz. 613.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*, DzU 1991, nr 80, poz. 350, z późn. zm., tj.: DzU 1994, nr 126, poz. 638; DzU 1996, nr 137, poz. 638; DzU 1998, nr 66, poz. 430, nr 74, poz. 471; DzU 2000, nr 104, poz. 1104, nr 122, poz. 1324; DzU 2001, nr 89, poz. 986, nr 106, poz. 1150, nr 125, poz. 1370, nr 134, poz. 1509; DzU 2002, nr 141, poz. 1182, nr 169, poz. 1384, nr 181, poz. 1515; DzU 2003, nr 202, poz. 1956, nr 222, poz. 2201; DzU 2004, nr 93, poz. 894, nr 263, poz. 2619, nr 281, poz. 2781; DzU 2006, nr 46, poz. 328, nr 217, poz. 1588; DzU 2007, nr 99, poz. 658, nr 191, poz. 1361; DzU 2008, nr 97, poz. 623, nr 209, poz. 1316; DzU 2009, nr 69, poz. 587, nr 125, poz. 1037, nr 201, poz. 1541, nr 201, poz. 1542; DzU 2010, nr 57, poz. 352, nr 75, poz. 473, nr 105, poz. 655, nr 219, poz. 1442, nr 226, poz. 1478; DzU 2011, nr 178, poz. 1059; DzU 2012, nr 0, poz. 361; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 marca 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, DzU 2010, nr 51, poz. 307.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach*, DzU 1991, nr 101, poz. 444, z późn. zm., tj.: DzU 1996, nr 91, poz. 409; DzU 1997, nr 160, poz. 1079; DzU 2005, nr 175, poz. 1460; DzU 2008, nr 163, poz. 1011; DzU 2011, nr 34, poz. 170; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 marca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o lasach*, DzU 2005, nr 45, poz. 435; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o lasach*, DzU 2011, nr 12, poz. 59.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody*, DzU 1991, nr 114, poz. 492, z późn. zm., tj.: DzU 1996, nr 91, poz. 409; DzU 2001, nr 3, poz. 21, nr 99, poz. 1079.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 1991, nr 114, poz. 494, z późn. zm., tj.: DzU 1995, nr 15, poz. 78; DzU 1997, nr 60, poz. 370, nr 80, poz. 505, nr 160, poz. 1079; DzU 2008, nr 237, poz. 1657; DzU 2009, nr 1, poz. 3, nr 115, poz. 967; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 11 grudnia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 2004, nr 121, poz. 1266.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania*, DzU 1992, nr 21, poz. 86, z późn. zm., tj.: DzU 1994, nr 87, poz. 406; DzU 1995, nr 96, poz. 478, nr 142, poz. 704; DzU 1996, nr 137, poz. 639; DzU 1998, nr 60, poz. 383, nr 144, poz. 931; DzU 1999, nr 95, poz. 1101; DzU 2000, nr 60, poz. 700, nr 122, poz. 1315, nr 122, poz. 1324; DzU 2001, nr 106, poz. 1150; DzU 2002, nr 141, poz. 1179, nr 169, poz. 1384, nr 200, poz. 1684; DzU 2003, nr 202, poz. 1957; DzU 2004, nr 93, poz. 894; DzU 2006, nr 217, poz. 1589; DzU 2007, nr 165, poz. 1169; DzU 2008, nr 209, poz. 1316; DzU 2009, nr 69, poz. 587, nr 201, poz. 1542; DzU 2010, nr 57, poz. 352, nr 75, poz. 4473, nr 219, poz. 1442, nr 226, poz. 1478; DzU 2011, nr 178, poz. 1059, nr 234, poz. 1389; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, DzU 2011, nr 74, poz. 397.

- Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne*, DzU 1993, nr 40, poz. 183.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 1994, nr 27, poz. 96, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 110, poz. 1190; DzU 2003, nr 223, poz. 2219; DzU 2005, nr 90, poz. 758; DzU 2006, nr 133, poz. 934, nr 190, poz. 1399; DzU 2011, nr 163, poz. 981; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 2005, nr 228, poz. 1947.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, DzU 1994, nr 89, poz. 414, z późn. zm., tj.: DzU 1996, nr 100, poz. 465, nr 146, poz. 680; DzU 1997, nr 111, poz. 726; DzU 1999, nr 62, poz. 682; DzU 2000, nr 29, poz. 354; DzU 2001, nr 129, poz. 1439; DzU 2003, nr 80, poz. 718; DzU 2004, nr 93, poz. 888; DzU 2005, nr 163, poz. 1364; DzU 2007, nr 99, poz. 665, nr 191, poz. 1373; DzU 2008, nr 145, poz. 914, nr 206, poz. 1287, nr 210, poz. 1321; DzU 2009, nr 161, poz. 1279; DzU 2010, nr 121, poz. 809; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 listopada 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo budowlane*, DzU 2010, nr 243, poz. 1623.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 1994, nr 89, poz. 415, z późn. zm., tj.: DzU 1997, nr 111, poz. 726; DzU 1999, nr 15, poz. 139, nr 111, poz. 1279; DzU 2001, nr 14, poz. 124, nr 154, poz. 1804.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, DzU 1994, nr 121, poz. 591, z późn. zm., tj.: DzU 1997, nr 32, poz. 183; DzU 1998, nr 60, poz. 382, nr 107, poz. 669; DzU 1999, nr 9, poz. 75; DzU 2000, nr 113, poz. 1186; DzU 2001, nr 102, poz. 1117; DzU 2003, nr 139, poz. 1324; DzU 2004, nr 145, poz. 1535, nr 213, poz. 2155; DzU 2005, nr 10, poz. 66, nr 267, poz. 2252; DzU 2008, nr 63, poz. 393, nr 144, poz. 900, nr 214, poz. 1343, nr 223, poz. 1466; DzU 2011, nr 102, poz. 585; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości*, DzU 2009, nr 152, poz. 1223.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 1995, nr 16, poz. 78, z późn. zm., tj.: DzU 1997, nr 60, poz. 370; DzU 1997, nr 80, poz. 505; DzU 1997, nr 160, poz. 1079; DzU 2008, nr 237, poz. 1657; DzU 2009, nr 1, poz. 3, nr 115, poz. 967; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 2004, nr 121, poz. 1266.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, DzU 1995, nr 83, poz. 420, z późn. zm., tj.: DzU 2000, nr 60, poz. 702; DzU 2011, nr 129, poz. 731; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obligacjach*, DzU 2001, nr 120, poz. 1300.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, DzU 1996, nr 132, poz. 622, z późn. zm.: DzU 2006, nr 144, poz. 1042; DzU 2011, nr 152, poz. 897, nr 230, poz. 1373; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, DzU 2005, nr 236, poz. 2008.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm., tj.: DzU 2003, nr 199, poz. 1937, tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej*, DzU 2011, nr 45, poz. 236.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*, DzU 1997, nr 54, poz. 348, z późn. zm., tj.: DzU 1997, nr 158, poz. 1042; DzU 1998, nr 94, poz. 594; DzU 1999, nr 88, poz. 980; DzU 2000, nr 48, poz. 555; DzU 2001, nr 154, poz. 1802; DzU 2002, nr 135, po. 1144; DzU

- 2004, nr 91, poz. 875; DzU 2005, nr 62, poz. 552; Dz 2006, nr 158, poz. 1123; DzU 2007, nr 21, poz. 124, nr 115, poz. 790; DzU 2009, nr 69, poz. 586; DzU 2010, nr 21, poz. 104; DzU 2011, nr 205, poz. 1208; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 maja 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo energetyczne*, DzU 2006, nr 89, poz. 625.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, DzU 1997, nr 115, poz. 741, z późn. zm., tj.: DzU 2000, nr 6, poz. 70; DzU 2003, nr 80, poz. 720; DzU 2004, nr 141, poz. 1492, nr 240, poz. 2408; DzU 2005, nr 150, poz. 1251; DzU 2006, nr 249, poz. 1827; DzU 2007, nr 173, poz. 1218; DzU 2008, nr 220, poz. 1412; DzU 2009, nr 42, poz. 335, nr 161, poz. 1279, nr 206, poz. 1590; DzU 2010, nr 155, poz. 1043, nr 200, poz. 1323; DzU 2011, nr 129, poz. 732, nr 187, poz. 1110; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, DzU 2010, nr 102, poz. 651.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw*, DzU 1997, nr 133, poz. 885.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, DzU 1997, nr 140, poz. 939, z późn. zm., tj.: DzU 2000, nr 93, poz. 1027, nr 122, poz. 1316; DzU 2001, nr 100, poz. 1084, nr 111, poz. 1195; DzU 2007, nr 42, poz. 272; DzU 2008, nr 192, poz. 1179, nr 231, poz. 1546; DzU 2009, nr 71, poz. 609, nr 127, poz. 1045, nr 144, poz. 1176; DzU 2010, nr 125, poz. 853; DzU 2011, nr 131, poz. 763, nr 134, poz. 781, nr 165, poz. 984, nr 185, poz. 1095, nr 201, poz. 1181; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo bankowe*, DzU 2002, nr 72, poz. 665.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, DzU 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm., tj.: DzU 1998, nr 99, poz. 631; DzU 2001, nr 45, poz. 497, nr 100, poz. 1084; DzU 2002, nr 23, poz. 220, nr 200, poz. 1688; DzU 2003, nr 162, poz. 1568; DzU 2004, nr 102, poz. 1055, nr 167, poz. 1759; DzU 2007, nr 173, poz. 1218; DzU 2008, nr 180, poz. 1111, nr 223, poz. 1458; DzU 2009, nr 92, poz. 753, nr 157, poz. 1241; DzU 2010, nr 28, poz. 142 i 146, nr 40, poz. 230, nr 106, poz. 675; DzU 2011, nr 21, poz. 113; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1592.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, DzU 1998, nr 91, poz. 576, z późn. zm., tj.: DzU 2002, nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 153, poz. 1271, nr 214, poz. 1806; DzU 2003, nr 162, poz. 1568; DzU 2004, nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1206, nr 167, poz. 1759; DzU 2006, nr 126, poz. 875, nr 227, poz. 1658; DzU 2007, nr 173, poz. 1218; DzU 2008, nr 180, poz. 1111, nr 216, poz. 1370, nr 223, poz. 1458; DzU 2009, nr 157, poz. 1241; DzU 2010, nr 28, poz. 142 i 146, nr 40, poz. 230, nr 106, poz. 675; DzU 2011, nr 21, poz. 113; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa*, DzU 2001, nr 142, poz. 1590.
- Ustawa z dnia 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, z późn. zm., tj.: DzU 1998, nr 162, poz. 1115, 1126; DzU 2000, nr 12, poz. 136, nr 84, poz. 948.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, DzU 1998, nr 144, poz. 930, z późn. zm., tj.: DzU 2000, nr 122, poz. 1324; DzU 2001, nr 125, poz. 1369, nr 134, poz. 1509; DzU 2002, nr 141, poz. 1183, nr 169, poz. 1384; DzU 2003, nr 202, poz. 1958; DzU 2009, nr 201, poz. 1541; DzU 2010, nr 219, poz. 1442, nr 226, poz. 1478.

- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, DzU 1998, nr 155, poz. 1014, z późn. zm., tj.: DzU 1999, nr 38, poz. 360, nr 49, poz. 485; DzU 2000, nr 119, poz. 1251, nr 122, poz. 1315; DzU 2001, nr 102, poz. 1116; DzU 2002, nr 156, poz. 1300, nr 200, poz. 1685; DzU 2003, nr 189, poz. 1851; DzU 2004, nr 93, poz. 890, nr 273, poz. 2703; DzU 2005, nr 249, poz. 2104; DzU 2006, nr 249, poz. 1832; DzU 2007, nr 140, poz. 984; DzU 2009, nr 157, poz. 1240, 1241; DzU 2010, nr 108, poz. 685, nr 161, poz. 1078, nr 257, poz. 1726; DzU 2011, nr 178, poz. 1061; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych*, DzU 2003, nr 15, poz. 148.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000*, DzU 1998, nr 150, poz. 983, z późn. zm., tj.: DzU 1998, nr 162, poz. 1119; DzU 2000, nr 95, poz. 1041; DzU 2001, nr 55, poz. 574, nr 145, poz. 1623; DzU 2002, nr 216, poz. 1826; DzU 2003, nr 177, poz. 1725.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych*, DzU 1998, nr 162, poz. 1121, z późn. zm.: DzU 2001, nr 76, poz. 808.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa*, DzU 1998, nr 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o obligacjach oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2000, nr 60, poz. 702.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, DzU 2000, nr 62, poz. 718; tekst jednolity: *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów*, DzU 2006, nr 154, poz. 1107.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, DzU 2000, nr 74, poz. 857, z późn. zm., tj.: DzU 2003, nr 49, poz. 408; DzU 2004, nr 162, poz. 1692; DzU 2005, nr 157, poz. 1316; DzU 2007, nr 80, poz. 538, nr 82, poz. 557; DzU 2008, nr 116, poz. 731, nr 163, poz. 1012, nr 220, poz. 1425, nr 228, poz. 1506; DzU 2009, nr 79, poz. 662; DzU 2010, nr 40, poz. 222, nr 155, poz. 1037; DzU 2011, nr 85, poz. 458.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych*, DzU 2000, nr 86, poz. 959, z późn. zm., tj.: DzU 2002, nr 121, poz. 1031; DzU 2004, nr 6, poz. 42; DzU 2006, nr 222, poz. 1629; DzU 2008, nr 209, poz. 1319; DzU 2010, nr 44, poz. 251; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, DzU 2010, nr 101, poz. 649.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, DzU 2000, nr 91, poz. 1009, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2000, nr 95, poz. 1041.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości*, DzU 2000, nr 113, poz. 1186, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 102, poz. 1117; DzU 2003, nr 139, poz. 1324; DzU 2004, nr 145, poz. 1535, nr 213, poz. 2155; DzU 2005, nr 10, poz. 66, nr 267, poz. 2252; DzU 2008, nr 63, poz. 393, nr 144, poz. 900, nr 214, poz. 1343, nr 223, poz. 1466; DzU 2011, nr 102, poz. 585; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości*, DzU 2009, nr 152, poz. 1223.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, DzU 2001, nr 62, poz. 628, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 63, poz. 638, nr 100, poz. 1085; DzU 2002, nr 143, poz. 1196; DzU 2003, nr 7, poz. 78; DzU 2004, nr 11, poz. 97, nr 116, poz. 1208; DzU 2005, nr 90, poz. 758, nr 175,

- poz. 1458; DzU 2006, nr 63, poz. 441; DzU 2008, nr 138, poz. 865; DzU 2010, nr 28, poz. 145; DzU 2011, nr 138, poz. 809; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 lutego 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach*, DzU 2007, nr 39, poz. 251; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach*, DzU 2010, nr 185, poz. 1243.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, DzU 2001, nr 62, poz. 627, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 100, poz. 1085; DzU 2002, nr 143, poz. 1196, nr 233, poz. 1957; DzU 2003, nr 46, poz. 392, nr 175, poz. 1693, nr 190, poz. 1865; DzU 2004, nr 49, poz. 464, nr 91, poz. 875; DzU 2005, nr 62, poz. 552, nr 113, poz. 954; DzU 2006, nr 50, poz. 360, nr 129, poz. 902; DzU 2007, nr 21, poz. 124, nr 88, poz. 587; DzU 2008, nr 11, poz. 708; DzU 2009, nr 215, poz. 1664; DzU 2010, nr 40, poz. 227, nr 152, poz. 1019, nr 229, poz. 1498, nr 249, poz. 1657; DzU 2011, nr 99, poz. 569, nr 129, poz. 734, nr 224, poz. 1341; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska*, DzU 2008, nr 25, poz. 150.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*, DzU 2001, nr 63, poz. 639, z późn. zm., tj.: DzU 2005, nr 33, poz. 291; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*, DzU 2007, nr 90, poz. 607.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, DzU 2001, nr 72, poz. 747, z późn. zm., tj.: DzU 2005, nr 85, poz. 729; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, DzU 2006, nr 123, poz. 858.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, DzU 2001, nr 115, poz. 1229, z późn. zm., tj.: DzU 2001, nr 154, poz. 1803; DzU 2002, nr 233, poz. 1957, nr 238, poz. 2022; DzU 2003, nr 165, poz. 1592, nr 228, poz. 2259; DzU 2005, nr 130, poz. 1087, nr 267, poz. 2255; DzU 2010, nr 44, poz. 253; DzU 2011, nr 32, poz. 159; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu – Prawo wodne*, DzU 2005, nr 239, poz. 2019; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo wodne*, DzU 2012, nr 0, poz. 145.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo geologiczne i górnicze*, DzU 2001, nr 110, poz. 1190, z późn. zm., tj.: DzU 2005, nr 90, poz. 758; DzU 2011, nr 163, poz. 981.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym*, DzU 2002, nr 200, poz. 1682, z późn. zm., tj.: DzU 2006, nr 249, poz. 1825.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm., tj.: DzU 2008, nr 220, poz. 1413; DzU 2010, nr 130, poz. 871, nr 155, poz. 1043; DzU 2011, nr 153, poz. 901.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, DzU 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm., tj.: DzU 2003, nr 96, poz. 874, nr 202, poz. 1958, nr 228, poz. 2262; DzU 2010, nr 28, poz. 146; DzU 2011, nr 209, poz. 1244; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, DzU 2010, nr 234, poz. 1536.

- Ustawa z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2003, nr 190, poz. 1865.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm., tj.: DzU 2007, nr 191, poz. 1370; DzU 2008, nr 220, poz. 1419, nr 220, poz. 1429; DzU 2009, nr 1, poz. 2; DzU 2012, nr 0, poz. 354; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2008, nr 88, poz. 539; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2010, nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych*, DzU 2003, nr 223, poz. 2218, z późn. zm., tj.: DzU 2010, nr 169, poz. 1135.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, DzU 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm., tj.: DzU 2006, nr 79, poz. 551; DzU 2007, nr 82, poz. 560; DzU 2008, nr 171, poz. 1058, nr 220, poz. 1420; DzU 2009, nr 206, poz. 1591, nr 223, poz. 1778; DzU 2010, nr 161, poz. 1078; DzU 2011, nr 87, poz. 484; teksty jednolite: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 listopada 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy prawo zamówień publicznych*, DzU 2007, nr 223, poz. 1655; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 czerwca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo zamówień publicznych*, DzU 2010, nr 113, poz. 759.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, DzU 2004, nr 54, poz. 535, z późn. zm., tj.: DzU 2004, nr 84, poz. 785; DzU 2005, nr 14, poz. 113, nr 90, poz. 756; DzU 2006, nr 143, poz. 1028, nr 143, poz. 1029; DzU 2007, nr 192, poz. 1382; DzU 2008, nr 74, poz. 444, nr 130, poz. 826, nr 209, poz. 1320; DzU 2009, nr 195, poz. 1504, nr 215, poz. 1666; DzU 2010, nr 57, poz. 357, nr 226, poz. 1476, nr 247, poz. 1652; DzU 2011, nr 64, poz. 332, nr 68, poz. 361, nr 73, poz. 392, nr 134, poz. 780, nr 136, poz. 798; DzU 2011, nr 198, poz. 1174, nr 298, poz. 1716; DzU 2012, nr 0, poz. 140; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podatku od towarów i usług*, DzU 2011, nr 177, poz. 1054.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, DzU 2004, nr 64, poz. 593, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, DzU 2004, nr 92, poz. 880, z późn. zm.: DzU 2008, nr 201, poz. 1237; DzU 2011, nr 34, poz. 170, nr 224, poz. 1337; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody*, DzU 2009, nr 151, poz. 1220.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, DzU 2004, nr 281, poz. 2784.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2005, nr 130, poz. 1087.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm., tj.: DzU 2006, nr 249, poz. 1832; DzU 2007, nr 140, poz. 984; DzU 2009, nr 157, poz. 1240, 1241; DzU 2010, nr 108, poz. 685, nr 161, poz. 1078, nr 257, poz. 1726; DzU 2011, nr 178, poz. 1061.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, DzU 2005, nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, DzU 2005, nr 175, poz. 1459, z późn. zm., tj.: DzU 2007, nr 191, poz. 1371; DzU 2012, nr 0, poz. 83.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, DzU 2005, nr 175, poz. 1458, z późn. zm., tj.: DzU 2005, nr 267, poz. 2257; DzU 2006, nr 251, poz. 1848.

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm., tj.: DzU 2007, nr 140, poz. 984; tekst jednolity: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU 2009, nr 84, poz. 712.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2006, nr 249, poz. 1832.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, DzU 2009, nr 19, poz. 101, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 2009, nr 115, poz. 967.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm., tj.: DzU 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578, nr 257, poz. 1726.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1241.
- Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2009, nr 215, poz. 1664, z późn. zm.: DzU 2010, nr 152, poz. 1019.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2010, nr 21, poz. 104.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, DzU 2010, nr 225, poz. 1461.
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, DzU 2010, nr 229, poz. 1498.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2011, nr 152, poz. 897.

Rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami*, DzU 2003, nr 66, poz. 620.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2003 r. w sprawie stawek opłat produktowych*, DzU 2003, nr 180, poz. 1768.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, DzU 2004, nr 200, poz. 2051.
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji*, DzU 2005, nr 177, poz. 1474.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, DzU 2010, nr 252, poz. 1692.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystania FOŚ oraz organów właściwych do gospodarowania tym funduszem*, DzU 1980, nr 24, poz. 94.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1985 r. w sprawie tworzenia i wykorzystania FGW*, DzU 1985, nr 2, poz. 8.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska*, DzU 1999, nr 25, poz. 218.
- Rozporządzenie Rady nr 259/93/WE z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty oraz poza jej obszar*, DzUrz WE L 30 z 06.02.1993, s. 1.
- Rozporządzenie Rady nr 622/98/WE z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa*, DzUrz WE L 85 z 20.03.1998, s. 1–2.
- Rozporządzenie Rady nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994 ustanawiające Fundusz Spójności*, DzUrz WE L 130 z 25.05.1994, s. 1.
- Rozporządzenie Rady nr 1264/99 z dnia 21 czerwca 1999 r.*, DzUrz WE L 161 z 26.06.1999, s. 57.
- Rozporządzenie Rady nr 1265/99 z dnia 21 czerwca 1999 r.*, DzUrz WE L 161 z 26.06.1999, s. 62.
- Rozporządzenie Rady nr 1267/99/WE z dnia 23 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej*, DzUrz WE L 161 z 26.06.1999, s. 73–86, <http://www.cie.gov.pl/fundusze/akt/399r1267.pdf>, 21.03.2009.

Dyrektywy

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne*, DzUrz WE L 175 z 05.07.1985, s. 40; L 73 z 14.03.1997, s. 5; L 156 z 25.06.2003, s. 17.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/63/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstałych w wyniku dystrybucji i magazynowania paliw*, DzUrz WE L 365 z 31.12.1994, s. 24–33.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/67/WE z dnia 16 grudnia 1994 r. w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych*, DzUrz WE L 365 z 31.12.1994, s. 34–45.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE z dnia 13 października 1998 r. w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych zmieniona Dyrektywą 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r.*, DzUrz WE L 140 z 05.06.2009, s. 88–113.
- Dyrektywa Rady 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotycząca wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w Państwach Członkowskich*, DzUrz L 194 z 25.07.1975, s. 26–31.
- Dyrektywa Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych*, DzUrz WE L 194 z 25.07.1975, s. 23; L 42 z 12.02.1987, s. 43; L 377 z 31.12.1991, s. 48; L 243 z 24.09.1996, s. 31; L 332 z 28.12.2000, s. 91.
- Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów*, DzUrz WE L 194 z 25.07.1975, s. 39; L 78 z 26.03.1991, s. 32; L 377 z 23.12.1991, s. 48.
- Dyrektywa Rady 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego*, DzUrz WE L 129 z 18.05.1976.
- Dyrektywa Rady 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu*, DzUrz WE L 54 z 25.02.1978, s. 19; L 378 z 31.12.1982, s. 1; L 32 z 03.02.1983, s. 28; L 377 z 31.12.1991, s. 48; L 409 z 31.12.1992, s. 11.

- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa*, DzUrz WE L 103 z 25.04.1979, s. 1; L 319 z 07.11.1979, s. 3; L 115 z 08.05.1991, s. 4; L 164 z 30.06.1994, s. 9; L 363 z 20.12.2006, s. 368; L 323 z 03.12.2008, s. 31.
- Dyrektywa Rady 80/778/EWG z dnia 15 czerwca 1980 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludność*, DzUrz WE L 229 z 30.08.1980, s. 11.
- Dyrektywa Rady 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza przez zakłady przemysłowe*, DzUrz WE L 188 z 16.07.1984, s. 20; L 377 z 31.12.1991, s. 48.
- Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku stosowania osadów ściekowych w rolnictwie*, DzUrz WE L 181 z 4.07.1986.
- Dyrektywa Rady 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu*, DzUrz WE L 85 z 28.03.1987, s. 40; L 377, 31.12.1991, s. 48.
- Dyrektywa Rady 88/609/EWG z dnia 24 listopada 1988 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania*, DzUrz WE L 336 z 07.12.1988, s. 1; L 337 z 24.12.1994, s. 83.
- Dyrektywa Rady 89/429/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie zanieczyszczania powietrza przez istniejące zakłady spalania odpadów komunalnych*, DzUrz WE L 203 z 15.07.1997.
- Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku*, DzUrz WE L 158 z 23.06.1990, s. 56; L 41 z 14.02.2003.
- Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych*, DzUrz WE L 135 z 30.05.1991, s. 40; L 67, 07.03.1998, s. 29.
- Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych*, DzUrz WE L 377 z 31.12.1991, s. 20; L 168 z 02.07.1994, s. 28.
- Dyrektywa Rady 91/692/EWG z dnia 23 grudnia 1991 r. normalizującej i racjonalizującej sprawozdania dotyczące wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska*, DzUrz WE L 377 z 31.12.1991, s. 48.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory*, DzUrz WE L 206 z 22.07.1992, s. 7; L 305 z 08.11.1997, s. 42; L 363 z 20.12.2006, s. 368.
- Dyrektywa Rady 92/112/EWG z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów mających na celu ograniczanie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu dwutlenku tytanu*, DzUrz WE L 409 z 31.12.1992, s. 11.
- Dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwienia polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)*, DzUrz WE L 243 z 24.09.1996, s. 31.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów po pakowaniowych*, DzUrz WE L 365 z 31.12.1994, s. 10; L 284 z 31.10.2003, s. 1; L 47 z 18.02.2004, s. 26; L 70 z 16.03.2005, s. 17.
- Dyrektywa 97/43/EURATOM z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi*, DzUrz WE L 180 z 09.07.1997, s. 22–27.
- Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli*, DzUrz WE L 257 z 10.10.1996, s. 26; L 156 z 25.06.2003, s. 17; L 275 z 25.10.2003, s. 32.
- Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza*, DzUrz WE L 296 z 21.11.1996, s. 55.

- Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli zagrożeń niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*, DzUrz WE L 10 z 14.01.1997, s. 13; L 345 z 31.12.2003, s. 97.
- Dyrektywa Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337 /EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko*, DzUrz WE L 73 z 14.03.1997, s. 5–15.
- Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludność*, DzUrz WE L 330 z 05.12.1998, s. 32.
- Dyrektywa Rady 99/13/WE z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach*, DzUrz WE L 85 z 29.03.1999, s. 1; L 143 z 30.04.2004, s. 87.
- Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów*, DzUrz WE L 182 z 16.07.1999, s. 1.
- Dyrektywa 99/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie zawartości siarki w niektórych paliwach płynnych oraz olejach opałowych*, DzUrz WE L 121 z 11.05.1999, s. 13–18.
- Dyrektywa Rady 00/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, DzUrz WE L 327 z 22.12.2000, s. 1.
- Dyrektywa 01/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania*, DzUrz WE L 309 z 27.11.2001, s. 1; L 363 z 20.12.2006, s. 368.
- Dyrektywa 03/87/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*, DzUrz WE L 275 z 25.10.2003, s. 32.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 08/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy oraz obowiązkiem jej transpozycji*, DzUrz WE L 312 z 22.11.2006, s. 3.

Dokumenty, uchwały, inne

- Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/Raporty_i_Analizy/Czlonkostwo_Polski_w_UE_na_jakich_zasadach.pdf, 21.03.2012.
- Decyzja 00/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego*, DzUrz WE L 242 z 10.09.2002, s. 1.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020, Bruksela, 03.03.2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, 21.03.2012.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, DzU 1994, nr 124, poz. 607, z późn. zm., tj.: DzU 2006, nr 154, poz. 1107, (sprostowanie do zmiany nazwy), http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6c726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.
- Europejski dialog gmin wiejskich o ochronie środowiska*, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, broszura.
- Fundusze strukturalne*, <http://www.cie.gov.pl/fundusze/vademecum/strony/strukturalne.html>, 21.03.2006.

- ISPA. Przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej. Programowanie i zasady wdrażania w Polsce*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/integracja_europejska/fundusze/ispa/px_zasady_wdrazania_ispa.pdf, 21.03.2012.
- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Dokument sporządzony przez ministra środowiska zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003*, <http://kzgw.gov.pl/pl/Krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych.html>, http://kzgw.gov.pl/files/file/Materialy_i_Informacje/Programy/KPOSK/kposk.pdf, 21.03.2009.
- Narodowa Strategia Spójności (NSS) 2007–2013*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf, 21.03.2011.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 11 lutego 2003 r.*, Warszawa 2003, http://www.mrr.gov.pl/serwis_prasowy/multimedia/prezentacje_tematyczne/npr/Strony/npr_.aspx, 21.03.2012.
- Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 6 września 2005 r.*, <http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr.htm>, 21.03.2012.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 1 sierpnia 2006 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006.
- Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju. Dokument nr 10117/06, [w:] Nota Rady Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2006 r.*, załącznik, <http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/CB9A4BAC6D7276B2C1256E7E002FD7CF?Open>, 21.03.2012.
- Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, G. Pawelska-Skrzypek (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2006.
- II Polityka ekologiczna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 i Sejm RP 23 sierpnia 2001 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2001, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwo Środowiska, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2000.
- Pomoc Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym 2000–2004*, www.sapard.pl, 21.03.2006.
- Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010*, Ministerstwo Środowiska Warszawa 2002, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/8e398d38e6e726efcc07581f8b410c48.pdf, 21.03.2012.
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., DzU 2005, nr 203, poz. 1684.
- Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska*, Komisja Wspólnot Europejskich, Warszawa 2003.
- Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów 25 maja 1999 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/N_P_P_do_czlo_w_UE/Rnppc1998.pdf, 21.03.2009.
- Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski*, MP 1999, nr 8, poz. 96.
- Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2000.

- Strategia rozwoju energetyki odnawialnej (2000 r.)*, [wypełnienie obowiązku wynikającego z:] *Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych*, MP 1999, nr 25, poz. 365, Ministerstwa Środowiska, <http://www.pga.org.pl/prawo/strategia-OZE.pdf>, 21.03.2012.
- Strategie wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 1999, www.ukie.gov.pl, 31.03.2006.
- Traktat akcesyjny przystąpienia między innymi Polski*, DzUrz L 236 z 23.09.2003, s. 983.
- Traktat amsterdamski z dnia 2 października 1997 r.*, DzUrz C 340 z 10.11.1997, s. 308.
- Traktat Lizboński z dnia 13 grudnia 2007 r.*, DzUrz C 306 z 17.12.2007, s. 270.
- Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r.*, DzUrz C 191 z 29.07.1992, s. 109.
- Traktat rzymski z 25 marca 1957 r. wersja skonsolidowana*, DzUrz C 325 z 25.12.2002, s. 184.
- Traktat ustanawiający wspólnotę europejską wersja skonsolidowana*, DzUrz C 340 z 10.11.1997, s. 307, 308.
- Traktat z Nicei z dnia 26 lutego 2001 r.*, DzUrz C 80 z 10.03.2001, s. 87.
- Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014”*, MP 2010, nr 101, poz. 1183, http://www.mos.gov.pl/kategoria/3340_krajowy_plan_gospodarki_odpadami_2014/, 21.03.2012.
- Uchwała Nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami*, MP 2003, nr 11, poz. 159.
- Uchwała Rady Ministrów Nr 233 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010”*, MP 2006, nr 90, poz. 946, 947, http://www.mos.gov.pl/artukul/321_odpady/250_krajowy_plan_2010_tresc.html, 21.03.2012.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej*, MP 1991, nr 18, poz. 118, http://www.mos.gov.pl/artukul/328_polityka_ekologiczna/338_polityka_ekologiczna_panst-wa.html, 21.03.2012.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”*, MP 2003, nr 33, poz. 433, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf, 21.03.2012.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”*, MP 2009, nr 34, poz. 501, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf, 21.03.2012.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. (Sygn. akt W 10/93) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, DzU 1994, nr 113, poz. 550.
- Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000–2002*, Komitet Integracji Europejskiej Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 22 grudnia 1999, http://www.cie.gov.pl/fundusze/phare/dokumenty/WNPR_00.pdf, 21.03.2012.
- Wybrane zadania samorządów terytorialnych w ochronie środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, broszura.
- Wytczne sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2002.
- 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*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2004, maszynopis.

- Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków NFOŚiGW*, <http://www.nfosigw.gov.pl/>, 21.03.2009.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2005*, NFOŚiGW, Warszawa 2004, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2006*, NFOŚiGW, Warszawa 2005, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2007*, NFOŚiGW, Warszawa 2006, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2008*, NFOŚiGW, Warszawa 2007, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2009*, NFOŚiGW, Warszawa 2008, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez NFOŚiGW na rok 2010*, NFOŚiGW, Warszawa 2009, informator.
- Zasady udzielania pomocy finansowej przez WFOŚiGW w Łodzi na rok 2005*, WFOŚiGW, Łódź, grudzień 2004, informator.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, [w:] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, DzU 2004, nr 166, poz. 1745, załącznik.

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 5.1. Struktura finansowania ochrony środowiska przez NFOŚiGW w latach 1989–2008 (w mln zł)	287
Rysunek 5.2. Porównanie struktury finansowania ochrony środowiska ze środków krajowych realizowanych przez NFOŚiGW ze środkami Unii Europejskiej w latach 2000–2008 (w mln zł)	288
Rysunek 5.3. Dotacje Ekofunduszu według liczby projektów w poszczególnych sektorach ochrony środowiska w latach 1992–2006	306
Rysunek 5.4. Beneficjenci korzystający z dotacji EkoFunduszu w latach 1992–2006	307
Rysunek 5.5. Pomoc Unii Europejskiej dla Polski w okresie przedakcesyjnym 2000–2004 (w mln euro rocznie)	315
Rysunek 5.6. Finansowanie polityki spójności w latach 2007–2013 r., podział według celów (w mld euro)	324
Rysunek 5.7. Struktura środków finansowych na poszczególne programy operacyjne w Polsce w latach 2007–2013 (w %)	326
Rysunek 5.8. Struktura środków POIiŚ w Polsce według sektorów wsparcia na lata 2007–2013	328
Rysunek 5.9. Przebieg realizacji POIiŚ w Polsce w okresie od 1 maja 2008 do 30 września 2009 r. wraz z poziomem wykorzystania alokacji	331
Rysunek 5.10. Wartość złożonych wniosków* o dofinansowanie oraz umów podpisanych z beneficjentami w ramach POIiŚ w odniesieniu do alokacji, w podziale na sektory, według stanu na 30 września 2009 r. (w mln zł)	332
Wklejki po s. 394	
Rysunek 6.1. Ludność korzystająca z wodociągów w roku 2008 w stosunku do 2005 r. (w %; 2005 r. = 100%)	
Rysunek 6.2. Długość sieci wodociągowej w 2008 r. w stosunku do 2005 r. (w %; 2005 r. = 100%)	
Rysunek 6.3. Przyrost ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. w stosunku do 2005 r. (w %; 2005 r. = 100%)	
Rysunek 6.4. Zmiana długości sieci kanalizacyjnej w 2008 r. w stosunku do 2005 r. (w %; 2005 r. = 100%)	
Rysunek 6.5. Powierzchnia obszarów chronionych według stanu na 2008 r. (w ha/km ²)	
Rysunek 6.6. Przyrost dochodów własnych z tytułu wpływów z podatków na 1 mieszkańca w latach 2005–2008	
Rysunek 6.7. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem za lata 2005–2008 (w %)	
Rysunek 6.8. Zmiana udziału dochodów podatkowych w dochodach własnych, w latach 2005–2008 (w %)	
Rysunek 6.9. Zmiana udziału dochodów podatkowych w dochodach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)	

Rysunek 6.10. Zmiana wpływów z tytułu podatków dochodowych w dochodach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Rysunek 6.11. Zmiana udziału podatku od nieruchomości w dochodach własnych, w latach 2005–2008 (w %)

Rysunek 6.12. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Rysunek 6.13. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w wydatkach ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

Rysunek 6.14. Udział wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w wydatkach inwestycyjnych ogółem, w latach 2005–2008 (w %)

SPIS TABEL

Tabela 1.1. Elementy składowe i cele ekorozwoju	33
Tabela 1.2. Nakłady na realizację w Polsce polityki ekologicznej państwa w latach 2005–2010 według źródeł finansowania (w mln zł)	51
Tabela 1.3. Nakłady na realizację polityki ekologicznej w latach 2003–2010 według kierunków działania (w mln zł)	52
Tabela 5.1. Wydatki inwestycyjne na ochronę środowiska i gospodarkę wodną według źródeł finansowania i grup inwestorów (ceny bieżące) w latach 1997–2008	256
Tabela 5.2. Źródła wpływów własnych do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2000–2008 (w mln zł)	281
Tabela 5.3. Wpływy własne Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 1989–2008 (w mln zł)	283
Tabela 5.4. Finansowanie ochrony środowiska przez NFOŚiGW w latach 1989–2008 (w mln zł)	286
Tabela 5.5. Struktura źródeł finansowania realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2002–2010 (w % i mln zł)	289
Tabela 5.6. Przewidywane finansowanie ochrony środowiska w okresie 2007–2013 (w mln zł)	292
Tabela 5.7. Środki z ekokonwersji polskiego długu zarządzane przez EkoFundusz w latach 1991–2000 (w mln USD)	305
Tabela 5.8. Przykładowe opracowania zbiorcze środków na zadania ochrony środowiska w Polsce	335
Tabela 6.1. Efekty rzeczowe i dynamika poziomu zrealizowanych inwestycji w sieci wodociągowe w gminach w latach 2001–2008 (w km i %)	378
Tabela 6.2. Efekty rzeczowe czynnej sieci wodociągowej, jej eksploatacja i ludność obsługiwana w latach 2001–2008	380
Tabela 6.3. Efekty rzeczowe i dynamika poziomu inwestycji w sieć kanalizacyjną odprowadzającą ścieki w latach 2001–2008 (w km i %)	383
Tabela 6.4. Efekty rzeczowe czynnej sieci kanalizacyjnej, jej eksploatacja i ludność obsługiwana w latach 2001–2008	384
Tabela 6.5. Efekty rzeczowe inwestycji w oczyszczalnie ścieków (w obiektach), przepustowość i rodzaje w latach 2001–2008	386
Tabela 6.6. Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków miejskich i wiejskich w latach 2001–2008	389
Tabela 6.7. Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczbie ludności w podziale miasto – wieś w latach 2002–2008	391
Tabela 6.8. Efekty rzeczowe i dynamika inwestycji w składowiska odpadów, w latach 2001–2008	392
Tabela 6.9. Odpady wytworzone i ich struktura w latach 2002–2008	393
Tabela 6.10. Ochrona przyrody w obiektach ochronnych przestrzennie w latach 2001–2008 (powierzchnia w ha)	396

Tabela 6.11. Dochody budżetów gmin w Polsce ogółem (w mln zł) i ich struktura (w % ogółem) w latach 2001–2008	401
Tabela 6.12. Wielkość dotacji celowych dla gmin w Polsce w latach 2001–2008 (w mln zł)	402
Tabela 6.13. Struktura (w % ogółem) dochodów własnych gmin (w mln zł) w Polsce, w latach 2001–2008	407
Tabela 6.14. Struktura wydatków majątkowych na cele ekologiczne w Polsce, w latach 2001–2008 (w %)	412
Tabela 6.15. Struktura nakładów na środki trwałe służące gospodarce wodnej według kierunków inwestowania w Polsce, w latach 2001–2008 (w %)	416
Tabela 6.16. Struktura nakładów na gospodarkę ściekową i ochronę wód w gminach w latach 2001–2008 (w %)	417
Tabela 6.17. Struktura nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w gospodarce odpadami w gminach, w latach 2001–2008 (w %)	419
Tabela 6.18. Struktura nakładów według kierunków inwestowania na cele środowiskowe w gminach w latach 2001–2008	420
Tabela 6.19. Przykładowe gminy i miary <i>TMR</i>	423
Tabela 6.20. Rozkład wartości <i>TMR</i> ekoinwestycji a typ gminy	428
Tabela 6.21. Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru potencjału finansowego według gmin pogrupowanych na podstawie <i>TMR</i>	436
Tabela 6.22. Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru produkcyjno-gospodarczego według gmin pogrupowanych na podstawie <i>TMR</i>	439
Tabela 6.23. Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru demograficzno-przestrzennego według gmin pogrupowanych na podstawie <i>TMR</i>	440
Tabela 6.24. Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru wydatkowego według gmin pogrupowanych na podstawie <i>TMR</i>	441
Tabela 6.25. Średnie wartości zmiennych cząstkowych mikroobszaru przyrodniczego według gmin pogrupowanych na podstawie <i>TMR</i>	443

OD REDAKCJI

Dorota Burzyńska ukończyła kierunek planowanie i finansowanie gospodarki narodowej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Od roku 1989 jest zatrudniona na Uniwersytecie Łódzkim na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym, obecnie na stanowisku adiunkta w Instytucie Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń w Katedrze Finansów i Rachunkowości Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Zainteresowania naukowe dr Doroty Burzyńskiej w pierwszych latach pracy koncentrowały się na problemach zmian systemu finansów okresu transformacji w Polsce, a zwłaszcza przebudowie systemu podatkowego. Rezultatem badań prowadzonych w tym okresie była praca doktorska *Ryczałt podatkowy jako instrument redystrybucji finansowej*, napisana pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Krystyny Piotrowskiej-Marczak, obroniona w 1998 r.

Od 2002 r. w obliczu zmian organizacyjno-prawnych ochrony środowiska w Polsce zainteresowania autorki skierowały się na problematykę finansowania ochrony środowiska. Prowadziła badania własne na tematy: „Pomoc publiczna na ochronę środowiska – źródła finansowania i efektywność jej wykorzystania”, „Instrumenty ekonomiczne i źródła finansowania przedsięwzięć ekologicznych w Polsce”, „Mechanizmy finansowania i funkcjonowania systemu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej” i „Finansowanie i planowanie zrównoważonego rozwoju gminy”. Obszarem badawczym była także analiza czynników determinujących działania inwestycyjne na rzecz ochrony środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego i w przedsiębiorstwach. Wyniki badań własnych autorki publikowane były w artykułach, rozdziałach monografii oraz były prezentowane na licznych konferencjach naukowych. Zainteresowania w zakresie finansowania inwestycji ekologicznych w jednostkach samorządu terytorialnego zaowocowały przygotowaniem rozprawy habilitacyjnej.

Autorka wiąże także doświadczenia naukowe z praktyką, realizując oryginalne szkolenia i działania eksperckie dla samorządów terytorialnych w zakresie zmian rozwiązań planistycznych, sprawozdawczości budżetowej i efektywności wykorzystywania instrumentów finansowych. Jest doświadczonym wykładowcą z zakresu finansów publicznych, samorządowych i przedsiębiorstw, promotorem licznych prac licencjackich i magisterskich.