

*Dorota Burzyńska**

**PROBLEMY OCENY EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA
ŚRODKÓW SAMORZĄDOWYCH FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH
NA ZADANIA INWESTYCYJNE**

WPROWADZENIE

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej funkcjonują na podstawie ustawy o finansach publicznych, która umożliwia wyodrębnienie zadań państwa i samorządów terytorialnych w finansowaniu ochrony środowiska przez fundusze celowe. Podstawowym celem działalności tych funduszy jest finansowe wsparcie przedsięwzięć o charakterze proekologicznym materialnym, przede wszystkim inwestycji, a także niematerialnym, na badania naukowe, akcje promocyjne itp. Cele szczegółowe poszczególnych funduszy są zróżnicowane, od przedsięwzięć proekologicznych o zasięgu ogólnopolskim, ponadregionalnym do zadań lokalnych. Forma organizacyjna funduszy jest podstawowym czynnikiem wyznaczającym sposób i narzędzia wspierania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Wspomaganie finansowe przez fundusze ekologiczne nie posiadające osobowości prawnej może odbywać się tylko w formie dofinansowania, natomiast w przypadku pozostałych funduszy, oprócz dotacji, mogą też udzielać niskoprocentowych pożyczek itp. Zasady i kryteria wsparcia finansowego przez fundusze są również zróżnicowane co do podmiotów realizujących te przedsięwzięcia.

Wybór przedsięwzięć wspieranych środkami funduszy celowych musi być zgodny z listą priorytetową przedsięwzięć ochronnych, założeniami polityki ekologicznej państwa, a także skutecznością ekologiczną, efektywnością ekonomiczną i określonym zasięgiem oddziaływania. Na podstawie kryterium efektywności ekonomicznej dokonywany jest wybór takich przedsięwzięć,

* Dr, adiunkt w Instytucie Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń Uniwersytetu Łódzkiego.

które pozwalają uzyskać określony efekt ekologiczny przy najniższych kosztach. Czy takie postępowanie jest zasadne przy ocenie efektywności gospodarowania środkami funduszy celowych, zwłaszcza gminnych i powiatowych? Czy efektywność wykorzystywania środków samorządowych funduszy ekologicznych na zadania inwestycyjne może być porównywana z efektywnością klasycznych przedsięwzięć inwestycyjnych podmiotów prywatnych? Celem niniejszej prezentacji jest wskazanie podstawowych problemów oceny efektywności wykorzystywania środków funduszy celowych w obszarze samorządowym.

1. ORGANIZACJA FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDOWYCH FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH

Wszelkie działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego realizowane są za pomocą określonych instrumentów prawnych i finansowych. Osiągane wyniki w ochronie środowiska w Polsce są w dużej mierze efektem utworzenia na początku lat 90. zintegrowanego systemu finansowania przedsięwzięć proekologicznych. Podstawę tego systemu stanowią przede wszystkim instytucjonalne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz powiatowe i gminne. Gromadzą one wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska i jego zasobów płaconych przez podmioty gospodarcze oraz kar nakładanych za ponadnormatywne zanieczyszczanie środowiska. Od roku 2002 w prawie ochrony środowiska¹ i ustawie o prawie wodnym², a wcześniej w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska³ jest wymieniona lista celów, które powinny być wspierane przez fundusze, określa się podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia udostępniania środków finansowych z funduszy ekologicznych. Każdy rodzaj funduszu stosuje własne kryteria i procedury oceny oraz wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych.

W obecnym systemie finansów publicznych do samorządowych funduszy celowych zalicza się powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Samorządowe fundusze celowe mogą być powoływane tylko na drodze ustawy. Tak więc nie może ich powołać jednostka samorządu terytorialnego na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostkę

¹ Ustawa z 27.04.2001 r., Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.

² Ustawa z 18.07.2001 r., Dz. U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

³ Ustawa z 31.01.1980 r., Dz. U. nr 49, poz. 196, z późn. zm.

samorządu terytorialnego. Funkcjonujące na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego fundusze ekologiczne utworzone zostały na podstawie regulacji prawnych z ustawy Prawo ochrony środowiska⁴. Ekologiczne powiatowe i gminne fundusze nie są wyposażone w osobowość prawną, a o ich wyodrębnieniu świadczą gromadzone i wydatkowane środki na osobnym rachunku bankowym pozostającym w dyspozycji organu wskazanego w ustawie powołującej fundusz⁵.

Gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska uzyskują wpływy w formie udziałów z kar i opłat w wysokości określonej w przepisach ochrony środowiska. Zasoby tych funduszy są ograniczone. Gminy i powiaty, w których przychody funduszy ochrony środowiska są większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca (liczona w odpowiedni sposób dla gmin i powiatów), mają obowiązek przekazać nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego⁶.

Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej utworzone zostały na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁷. Fundusze te wykorzystywane są do wspierania realizacji regionalnych i lokalnych programów z zakresu ochrony środowiska. Na szczeblu lokalnym funkcjonują gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wśród funduszy celowych finansujących zadania z zakresu ochrony środowiska wymienić należy także Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych oraz Fundusz Leśny.

Wyodrębnione wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze względu na zakres działania, jak i brak kontroli oraz nadzoru ze strony jednostek samorządu terytorialnego oraz ich status funkcjonowania jako odrębnej osoby prawnej budzą wątpliwości, czy można je klasyfikować jako fundusze samorządowe. Podstawą gospodarki finansowej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska działających jako osoby prawne są roczne plany przychodów i rozchodów uchwalane przez ich rady nadzorcze, a nie jak w przypadku funduszy powiatowych i gminnych przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego. Wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na realizację zadań oraz koszty swojej działalności.

⁴ Ustawa z 27.04.2001 r., Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.

⁵ *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 414.

⁶ Art. 404 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷ Ustawa z 24.07.1998 r. O zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. nr 106, poz. 668.

Fundusze gminne i powiatowe funkcjonują jako wyodrębnione rachunki będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Głównym ich celem jest wspomaganie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska realizowanych ze środków własnych gmin i powiatów. Tak więc forma organizacyjna funduszy jest podstawowym czynnikiem, który wyznacza sposób i narzędzia realizacji działań ekologicznych. Dane statystyczne dla funduszy powiatowych i gminnych prezentuje się w ujęciu kasowym. Związane jest to z ustawową odrębnością funduszy i nieposiadaniem przez fundusze powiatowe i gminne osobowości prawnej.

2. DOCHODY I OBSZAR DZIAŁAŃ POWIATOWYCH I GMINNYCH FUNDUSZY EKOLOGICZNYCH

Dochody powiatowych funduszy są przekazywane na rachunek starostwa. W skład ich wchodzi:

- 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.

Środki te mogą być wykorzystywane na realizację przedsięwzięć związanych ze składowaniem i unieszkodliwianiem odpadów, współfinansowanie inwestycji o charakterze ponadgminnym (np. kompleksowe zagospodarowywanie odpadów, segregacja odpadów, utylizacja czy selektywna zbiórka odpadów), a także przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi oraz inne zadania ustalone przez radę powiatu. Większość jednak zadań ze względu na niski poziom środków jest realizowana w ramach porozumień międzygminnych z udziałem wojewódzkiego funduszu.

Gminne fundusze zasilane są przede wszystkim przez:

- środki z opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów 100%,
- wpływy z opłat i kar za składowanie odpadów 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 20%.

Zakres inwestycji finansowanych przez fundusze gminne określa ustawa Prawo ochrony środowiska⁸, środki przeznacza się 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 w wprowadzeniu 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.

Środki powiatowego funduszu mogą wspierać realizację zadań związanych z ochroną powierzchni ziemi⁹.

Samorząd terytorialny realizuje szereg zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jednym z podzbiorów zadań stojących przed samorządem terytorialnym jest szeroko rozumiana ochrona środowiska. W ustawie o samorządzie gminnym¹⁰ przypisano gminie zadania, do których należą również sprawy dotyczące:

- ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;

- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń

⁸ Art. 406 i 407 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁹ Art. 407 pkt 1. Prawo ochrony środowiska.

¹⁰ Dz. U. nr 142, poz. 1591, art. 7.

sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;

- kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień.

Wskazane w ustawie Prawo ochrony środowiska cele i zadania funduszu można zaliczać do obligatoryjnych zadań własnych gminy¹¹. Samorząd terytorialny nie może zaniechać 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. Obok dochodów własnych samorządy terytorialne coraz częściej wykorzystują formy finansowania zewnętrznego w postaci: dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej, kredytów, dotacji oraz pożyczek z funduszy lub fundacji, emisji obligacji, partnerstwa publiczno-prywatnego, leasingu komunalnego¹².

Dotacje stanowią tradycyjną formę finansowania nakładów na ekologię realizowaną przez gminne i powiatowe fundusze ekologiczne. Korzystanie z dotacji powiatowych i gminnych funduszy nie wyklucza finansowania pożyczkowego z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Różnorodność form inwestowania inwestycji ekologicznych obserwuje się po wejściu Polski do Unii Europejskiej, co stworzyło możliwość większej dostępności do Funduszu Spójności oraz programów operacyjnych udostępniających środki z funduszy strukturalnych¹³.

3. SPECYFIKA EKOLOGICZNYCH INWESTYCJI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Ochrona środowiska polega na działaniach lub zaniechaniu zmierzającym do przywrócenia równowagi przyrodniczej, koniecznym do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Polegać to może na racjonalnym kształtowaniu i gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

¹¹ Art. 7 ustawy o samorządzie gminy.

¹² A. Doś, *Eko-finance w gminach*, „EkoFinanse” 2005, nr 6, s. 4.

¹³ Szerzej w: J. Famielec, M. Kożuch, *Ocena zapotrzebowania na środki finansowe na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze „środowisko” w latach 2004–2017*, „Ekonomia i Środowisko” 2005, nr 1, s. 77 i n.

rozumianą jako oddziaływanie na środowisko w celu uzyskania zamierzonych efektów społecznych lub gospodarczych, z jednoczesnym zachowaniem równowagi przyrodniczej, a zwłaszcza do odnawiania się zasobów. Racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi środowiska polega przede wszystkim na korzystaniu z jego zasobów w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, przy ocenie którego uwzględnia się, obok wskazań długookresowego, kompleksowego rachunku ekonomicznego także inne niż gospodarcze znaczenie tych zasobów dla równowagi przyrodniczej i warunków życia ludzi. Racjonalne gospodarowanie polega także na zapewnieniu pierwszeństwa takim przedsięwzięciom, które umożliwiają oszczędne wykorzystywanie zasobów. Ochrona środowiska to także przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko. Polega na eliminacji lub minimalizacji czynników, które powodują zniszczenie czy zmiany cech fizycznych lub elementów przyrodniczych. Istotne jest zatem wszelkie działanie zapobiegające powstawaniu uciążliwości dla środowiska. W takim ujęciu ochrona środowiska wymaga szczególnych, specyficznych dla takiego działania inwestycji.

Inwestycje to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja, adaptacja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na pierwsze wyposażenie inwestycji¹⁴. Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego to wydatki na zakup lub wytworzenie materialnych składników majątkowych związanych z realizacją ustawowych zadań. Obejmują one działania z zakresu użyteczności publicznej i mają charakter niedochodowy. Inwestycje samorządowe to przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne, które charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością, ograniczoną podzielnością, długim okresem realizacji, a także wysokimi kosztami. Proces finansowania inwestycji jest złożony wynika z uwarunkowań gospodarczych i społecznych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz realizowanej polityki finansowej i budżetowej. Szczęólnego znaczenia nabiera umiejętne określenie pożądanego wpływu, jaki ma wywrzeć inwestycja na poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych, oraz określenia 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 z góry społeczność lokalną, a tym samym dokonać precyzyjnego rachunku kosztów i korzyści.

¹⁴ J. Famielec, *Rola gmin w procesach inwestowania ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska*, [w:] A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – zadania – gospodarka – rozwój*, Antykwa, Chrzanów 2001, s. 155.

Inwestycje służące ochronie środowiska to odrębne inwestycje, których celem jest ochrona środowiska, a także dające się wydzielić nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w inwestycjach o innym charakterze, np. przemysłowym. Dotyczą one ochrony wód, powietrza, powierzchni ziemi, przyrody i krajobrazu, środowiska przed hałasem, także likwidacji, wykorzystywania, unieszkodliwiania odpadów przemysłowych i komunalnych oraz rekultywacji hałd, wysypisk i stawów osadowych¹⁵.

Oto jeden z najczęściej cytowanych podziałów inwestycji służących ochronie środowiska:

- „końca rury” – nie wpływają na proces produkcji, lecz redukują zanieczyszczenia powstałe w procesie produkcji;

- „zintegrowane” – są to zmiany w procesie produkcji, które redukują ilość i zmieniają jakość produkowanych zanieczyszczeń na bardziej przyjazne środowisku;

- 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 promieniowaniem¹⁶.

Inwestycje ekologiczne ze względu na swój charakter wymagają już w fazie programowania szczegółowych identyfikacji potrzeb inwestycyjnych. Pociąga to za sobą ocenę efektywności zadań realizowanych w ramach poszczególnych programów inwestycyjnych. Uwzględniając informacje o zakresie rzeczowym zadań, harmonogramie realizacji, przewidywanych kosztach i przychodach, źródłach finansowania, prowadzi się analizy, dokonując oceny efektywności. Stanowi to podstawę do decyzji o realizacji danej inwestycji. Analizy oceny projektów inwestycyjnych koncentrują się na ocenie opłacalności tych projektów – efektywności ekonomicznej oraz ocenie ich efektywności ekologicznej, co jest szczególnie istotne przy inwestycjach związanych z ochroną środowiska. Zakres i rodzaj stosowanych kryteriów zależy od rodzaju inwestycji, ich charakteru oraz skali.

¹⁵ *Efektywność wydatkowania funduszy ekologicznych nie posiadających osobowości prawnej*, red. F. Piontek, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice-Białystok 2000, s. 66.

¹⁶ Taka klasyfikacja jest zgodna z Głównym Urzędem Statystycznym. E. Broniewicz, *Badanie opłacalności przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska*, [w:] *Zarządzanie ochroną środowiska w przedsiębiorstwie i gminie*, red. B. Poskrobko, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1997, s. 191.

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 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 ekologicznej¹⁷. Coraz częściej pojawia się też propozycja stosowania w ocenie celowości i przychodowości projektów inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska metody SVA (Stakeholder Value Analysis)¹⁸. 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 jest rachunek porównawczy kosztów, zysku, rentowności czy rachunek okresu zwrotu. Metody dynamiczne pozwalają doprowadzić do porównywalności nakładów i efektów poniesionych w różnych okresach. Metody dyskontowe dają możliwość objęcia oceną całego okresu funkcjonowania przedsięwzięcia, a więc zarówno okresu jego realizacji, jak też pełnego okresu, w którym przewiduje się osiągnięcie efektów¹⁹.

Ocena efektywności inwestycji winna umożliwiać uzyskanie odpowiedzi, czy podjęcie zaplanowanej inwestycji jest ekonomicznie uzasadnione, czy osiągnięciem efektu ekologicznego, czy przepływy finansowe będą wystarczające na pokrycie kosztów zainwestowanych środków finansowych oraz kiedy możliwy jest do osiągnięcia zwrot 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.

¹⁷ J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa-Kraków 1999, s. 291.

¹⁸ G. Borys, *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, s. 188 oraz G. Earl, R. Clift, *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.

¹⁹ R. Kobyliński, L. Pieczyński, *Programowanie i finansowanie inwestycji w ochronie środowiska*, Koszalin 2002, s. 151.

4. ISTOTA KATEGORII EFEKTYWNOŚCI W ODNIESIENIU DO GOSPODAROWANIA EKOLOGICZNYMI FUNDUSZAMI CELOWYMI NA SZCZEBLU GMINY I POWIATU

Charakter zadań inwestycyjnych realizowanych przez gminy oraz istota ekologicznych funduszy celowych i ustawowo określone kierunki ich wydatków jednoznacznie wskazują, że gospodarowanie tymi funduszami nie może mieć charakteru komercyjnego. 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 mierniki, 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. Środki funduszy ekologicznych zazwyczaj stanowią jedno ze źródeł finansowania danych inwestycji. Wydzielenie tych środków do oceny ich szczegółowej efektywności jest problemem.

Istotą kategorii efektywności jest relacja między efektami a nakładami. Według znawców problemu należy wyróżniać efektywność społeczną i ekonomiczną. Efektywność społeczna charakteryzuje się tym, że jej efekt jest niewycenialny, trudny do określenia jego wartości. Nakład jest mierzalny²⁰. Efektywność ekologiczna, o której traktuje art. 88f, ust. 5, pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, jako składową efektywności społecznej można zapisać: efekt społeczny / nakład.

Przez bezpośrednie efekty ekologiczne wydatkowania gminnych ekologicznych funduszy celowych „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”²¹. 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, 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 rozpoczęciu eksploatacji

²⁰ Szerzej w: *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, red. T. M. Łaguna i M. Witkowska-Dąbrowska, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 20 oraz E. Broniewicz, B. Poskrobko, *Nakłady na ochronę środowiska metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

²¹ *Efektywność wydatkowania funduszy...*, s. 39.

nowych urządzeń, będących przedmiotem inwestycji”²². Zgodnie z praktyką 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 wydatkowania ekologicznych funduszy celowych 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 będą pozostawać poza sferą mierzenia 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 wyraża się w postaci np. redukcji zanieczyszczeń pyłowych w kg, przepustowości oczyszczalni w dm³/d, sieci kanalizacyjnej w km, liczbie wysypisk itp.

Dane o wydatkach inwestycyjnych i efektach rzeczowych inwestycji ochrony środowiska i gospodarki wodnej prezentuje się zgodnie z Polską Klasyfikacją Statystyczną dotyczącą Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska, wprowadzoną rozporządzeniem Rady Ministrów w 1999 r.²³ 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 zarówno dla odrębnych inwestycji ekologicznych, jak i grupy przedsięwzięć ochronnych. Wskaźnikami oceny efektywności ekologicznej jest stopień redukcji danych uciążliwości dla środowiska, zmiana wielkości z normami, stopień realizacji założonej polityki ekologicznej²⁴. Efekty ekonomiczne bezpośrednie i pośrednie związane z finansowaniem przez fundusze ekologiczne określonych przedsięwzięć ocenia się pod względem obniżki kosztów, zwiększenia przychodów, wzrostu zysków²⁵.

Efekty społeczne są związane z realizacją celów społecznych danego przedsięwzięcia, a ich ocena może być dokonywana metodą badań ankietowych.

²² R. Kobyliński, L. Pieczyński, *Programowanie i finansowanie inwestycji w ochronie środowiska*, Koszalin 2002, s. 129.

²³ Dz. U. nr 25, poz. 218.

²⁴ *Efektywność wydatkowania funduszy...*, s. 77.

²⁵ A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne – identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 49 i n.

Ocena efektów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych działalności z zakresu ochrony środowiska jest możliwa do zastosowania zarówno przez podmioty, które generują te efekty, jak i instytucje finansujące ich działalność. Samorządy terytorialne ciągle stoją przed problemem wyboru przedsięwzięć realizujących nadrzędne priorytety lub przedsięwzięć niższego rzędu, ale charakteryzujących się niższymi nakładami, przed nimi także decyzje co do doboru źródeł finansowania.

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 zmniejszać ponoszone koszty osiągania złożonych celów i realizacji zadań, oraz maksymalizacji efektów, tak aby maksymalizować osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów²⁶. Z powodu ograniczoności środków na cele inwestycyjne należy poszukiwać mechanizmów racjonalizujących wydatki na te cele oraz poszukiwać rozwiązań zwiększających efektywność ekoinwestycji. Kluczowy pozostaje problem efektywności wydatków publicznych, jego istoty i analogii do efektywności w sferze pomiaru wybranych wydatków publicznych²⁷.

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 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 90. 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

²⁶ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005, s. 162.

²⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 245.

europiejskich standardów w dziedzinie ochrony środowiska oraz proces dostosowań do wymagań unijnych. Wykorzystywanie środków funduszy celowych często pozostaje w ścisłym związku z funduszami unijnymi jako jednym ze źródeł finansowania przedsięwzięć ekologicznych²⁸. 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.

PODSUMOWANIE

Zagadnienia metodyki stosowania efektywności gospodarowania środkami samorządowych funduszy celowych są złożone. Fundusze celowe mogą stosować własne metody oceny efektywności gospodarowania środkami zgodne z ich statutowym charakterem, z drugiej jednak strony ich zastosowanie przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze celowe powinno być porównywalne. Jednak w obecnym stanie funkcjonowania funduszy ekologicznych samorządowych nie stosuje się jednolitych metod oceny efektywności wydatkowania środków. Najczęściej uwzględnia się przy ocenie zakres realizacji nadrzędnych celów, priorytetów i wydatkowanie środków funduszy. Przy ocenie wykorzystuje się mierniki jakościowe, celowość określonego przedsięwzięcia i wybór korzystniejszych źródeł finansowania.

Charakter zadań inwestycyjnych gminy i powiatu, a także ekologicznych funduszy celowych i ustawowo określone kierunki ich wydatkowania wskazują, że wykorzystywanie tych funduszy nie może mieć tylko charakteru komercyjnego. Tak więc i adaptacja metod oceny jest ograniczona w stosunku do takich podmiotów, które nie spełniają kryteriów wyłącznie ekonomicznych, a realizują cele pozaekonomiczne. Finansowanie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska przez fundusze ekologiczne wymaga łączenia różnych źródeł ich finansowania i tym samym poszukuje się metod łącznych oceny efektywności ekonomicznej, ekologicznej i społecznej.

²⁸ 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 n.

*Dorota Burzyńska***PROBLEMS OF AN EFFICIENCY APPRAISAL OF USING LOCAL SELF GOVERNMENT ADMINISTRATION MEANS ECOLOGICAL FUNDS FOR INVESTMENT TASKS**

The character of investment tasks for powiat and gmina and also the character of purposeful funds and legal specified directions of their spending point out that using those funds can not have only commercial character. Organizing form of those funds is fundamental element which points out the way and instruments for realization ecological activities. Appraisal of investment efficiency should be complex. Because it is difficult to value financial efficiency and adopt it into acting value of those subjects which do not fulfil only economical criteria or those criteria are fulfilled in only limited range, because they first of all they realize non economic purposes. In the process of spending ecological funds we should improve criteria of economic, ecological and social efficiency, especially in the situation when different sources of financing ecological investment are connected.