

*Dorota Burzyńska**

FINANSOWANIE KOMUNALNYCH INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH W WARUNKACH NIESTABILNOŚCI GOSPODARCZEJ

Rozwój gospodarczy lokalny w dużym stopniu zależy od zakresu i rodzaju prowadzonych na jego terytorium inwestycji, a przede wszystkim inwestycji komunalnych zaspokajających potrzeby mieszkańców w aspekcie szeroko rozumianej ochrony środowiska. W warunkach niestabilności gospodarczej powodów, dla których wzrost gospodarczy lokalnej społeczności uzależniony jest od inwestycji komunalnych, można wymienić kilka:

- inwestycje komunalne, zwłaszcza wodno-ściekowe, są niezbędnym elementem uzbrojenia terenów pod przyszłe budownictwo indywidualne i przemysłowe,
- inwestycje realizując standardy europejskie, podnoszą jakość warunków życia mieszkańców (jakość wody, dostępność do wody i zbiorowego oczyszczania ścieków),
- inwestycje komunalne tworzą lokalny rynek pracy (nowe miejsca pracy) przy ich realizacji i późniejszej eksploatacji,
- inwestycje komunalne finansowane ze środków publicznych tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych oraz wymuszają poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania.

Cechą charakterystyczną obszaru finansowania w gospodarkę wodno-ściekową jest przede wszystkim duża skala potrzeb inwestycyjnych wynikających z wdrażania prawodawstwa krajowego i unijnego, wysoki koszt pojedynczych inwestycji, które w zdecydowanej większości nie generują bezpośrednio dochodów uzasadniających ich realizację. Zadaniem inwestycji komunalnych jest zapoczątkowanie efektów gospodarczych i społecznych niezbędnych dla funkcjonowania, a także rozwoju poszczególnych elementów gospodarki. Należy zwrócić uwagę, że inwestycje ekologiczne w obszarze gospodarki wodno-ściekowej odnoszą się nie tylko do problemu utylizacji i ograniczenia

* Dr, Katedra Finansów i Rachunkowości MSP, Uniwersytet Łódzki.

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 rola ich wzrasta wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego. W warunkach niestabilności gospodarczej źródła finansowania inwestycji komunalnych nabierają szczególnego znaczenia, zwłaszcza ograniczoność środków własnych samorządowych skłania do poszukiwania alternatywnych rozwiązań.

1. CECZY KOMUNALNYCH INWESTYCJI W ZAKRESIE ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ I ZBIOROWEGO ODPROWADZANIA I OCZYSZCZANIA ŚCIEKÓW

Waga problemów ochrony środowiska, postępująca technologia, kształtowanie ekologicznego wizerunku lokalnego, przyczyniają się do wzrostu zainteresowania sferą inwestowania. Inwestycje ekologiczne stanowią podstawową formę realizacji zadań ochrony środowiska przez samorządy terytorialne. W literaturze przedmiotu często określa się nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska jako sumę nakładów na inwestycje unieszkodliwiające zanieczyszczenia („końca rury”) oraz inwestycje zapobiegające zanieczyszczeniom (zintegrowane).

Inwestycje „końca rury” nie ingerują w proces produkcyjny, co oznacza, że produkcja może być prowadzona bez tych inwestycji. Podstawowym ich celem jest 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. Inwestycje zintegrowane to przede wszystkim inwestycje prewencyjne 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 (leśnego) 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 ściekowych¹.

Inwestycje komunalne najczęściej definiuje się jako techniczne instrumenty stymulowania rozwoju zrównoważonego (ładu zintegrowanego), albowiem ich realizacja wpływa na ogólną poprawę stanu środowiska (ład ekologiczny) i jakość życia mieszkańców (ład społeczny), a jednocześnie rzutuje w istotny sposób na rozwój gospodarczy gminy (ład ekonomiczny). Ich wspólną cechą jest realizacja celów publicznych określonych w odpowiednich regulacjach prawnych².

Systemy i urządzenia wodno-ściekowe umożliwiają realizację zadań własnych samorządu terytorialnego³. Zadania samorządowe mają charakter obligatoryjny i muszą być realizowane w sposób ciągły, przy jednoczesnym zachowaniu standardów jakościowych i ilościowych. Ta szczególna cecha jest bardzo istotna, gdyż warunkuje fakt konieczności realizacji tego rodzaju inwestycji. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do jego obowiązków należy bieżące utrzymanie infrastruktury komunalnej, ale też i jej modernizacja, planowanie i organizowanie działalności inwestycyjnej. Obowiązek inwestora sprawuje bezpośrednio lub może przejąć w imieniu gminy podmiot posiadający osobowość prawną, który jest odpowiedzialny za dostarczanie usług użyteczności publicznej.

2. KRYTERIA PODEJMOWANIA DECYZJI INWESTYCYJNYCH

Istotnym kryterium podejmowania decyzji inwestycyjnych jest konieczność spełnienia norm emisji ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych. Wprowadzone normy emisyjne i obowiązek monitorowania szkodliwych substancji w ściekach skłania przedsiębiorstwa do wyeliminowania ich z procesów technologicznych albo ich ograniczenia.

Unia Europejska dąży do stworzenia modelu gospodarowania zasobami wodnymi w sposób kompleksowy i zintegrowany. Uchwalona przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2000 r. dyrektywa ramowa⁴ eliminuje szereg niekonse-

¹ J. Famielec (red.), *System finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków 1990, s. 25.

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.

³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

⁴ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej, DzU UE, L, 00.327.1, z 22 grudnia 2000 r.

kwencji występujących pomiędzy różnymi dyrektywami dotyczącymi polityki wodnej Unii Europejskiej. Uchwalenie dyrektywy spowodowało konieczność realizacji wymagań odnoszących się do związania standardów jakości oczyszczonych ścieków ze standardami jakości wody odbiorników, co łączy się z realizacją zlewniowego monitoringu wód powierzchniowych i wód podziemnych. Z treści dyrektywy ramowej wynikają trzy podstawowe kierunki polityki gospodarki wodnej:

- zaopatrzenie ludności i przemysłu w wodę o odpowiedniej jakości,
- ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem,
- niwelowanie skutków powodzi i suszy.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej skutkuje (zgodnie z dyrektywą 91/271/EWG) obowiązkiem oczyszczania ścieków komunalnych. Zobowiązania oznaczają, że do 31 grudnia 2015 r. wszystkie aglomeracje większe i równe 2000 RLM⁵ 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 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 roku 2015 ma nastąpić 75% redukcja tych związków. Przepisy dyrektywy 91/271/EWG i przepisy Ramowej Dyrektywy Wodnej zostały przetransportowane do prawa krajowego, co znalazło swoje odzwierciedlenie w ustawach i rozporządzeniach związanych z gospodarką wodno-ściekową⁶. Nowy system finansowania gospodarki wodnej Polski w kontekście RDW wprowadza:

- 1) zastosowanie instrumentów ekonomicznych, związanych z programami stosowanych działań;
- 2) uwzględnienie zasady zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów ekologicznych i zasobowych, związanych ze szkodami lub negatywnym wpływem na środowisko;
- 3) uwzględnienie zasady „zanieczyszczający płaci” przy wprowadzaniu zasady zwrotu kosztów usług wodnych (usługi wodne to usługi dla gospodarstw domowych, instytucji publicznych i innej działalności, które umożliwiają pobór,

⁵ Liczba równoważnych mieszkańców 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.

⁶ Ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, DzU z 2005 r., nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

gromadzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych i podziemnych, jak również zbieranie i oczyszczanie ścieków oraz odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych);

4) wykonywanie analizy ekonomicznej dla usług wodnych, opartej na długoterminowych prognozach zapotrzebowania na wodę i wykorzystania wody w danej zlewni rzecznej.

Prawo wodne nadało Krajowej Radzie Gospodarki Wodnej uprawnienia do wydawania opinii w sprawach gospodarowania wodami. Opiniuje ona także programy inwestycyjne w zakresie gospodarowania wodami na terenie Polski. *Polityka ekologiczna państwa* nakreśla cele niezbędne do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód pod względem jakościowym oraz ilościowym⁷. Są to przede wszystkim działania w zakresie racjonalizacji zużycia wody, szczególnie przez wdrażanie najlepszych dostępnych technik BAT zarówno w przemyśle, jak i w gospodarstwach domowych oraz eliminacja wykorzystania wód podziemnych do celów przemysłowych. Jakość wód powierzchniowych i podziemnych oraz wody przeznaczonej do spożycia regulują odpowiednie ustawy i rozporządzenia⁸.

W odpowiedzi na dyrektywę Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. Minister Środowiska sporządził Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zatwierdzony przez Radę Ministrów 16 grudnia 2003 r., określający plan inwestycyjny w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej spełniający wymagania efektów ekologicznych⁹. 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. Realizacja inwestycji jest obowiązkiem samorządu gminnego, na obszarze którego aglomeracja się znajduje. Umieszczenie aglomeracji powyżej 2000 RLM na liście KPOŚK 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. Wszystkie inwestycje będą dotyczyć 32 mln osób i których przestrzenie znajdą się na 100% obszarów miejskich i 60% obszarów wiejskich. Według ostatnich aktualizacji inwestycje w sieci kanalizacyjne o łącznej długości ok. 37 tys. km pochłoną ok. 32 mld zł, a budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków to koszt ok. 10, 6 mld zł.

⁷ *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2013 z perspektywą 2016*, Warszawa 2008.

⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 lutego 2004 r. i Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 29 marca 2007 r.

⁹ Ustawowo podlega aktualizacji.

Kolejnym kryterium w procesie planowania inwestycji komunalnych jest 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 prawnoorganizacyjne i właścicielskie. W eksploatacji systemów ściekowych i systemów 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 wewnętrznej stopy zwrotu, co nie pozostaje bez wpływu na poziom ryzyka finansowego. To 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, a struktura techniczna systemów często niezgodna ze strukturą administracyjną gmin oraz 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 i z tego powodu stworzenie systemu wspólnego kanalizacyjnego może być odpowiednią zachętą dla potencjalnych przedsiębiorców.

Istotnym kryterium inwestycyjnym jest także specyfika trwałości inwestycji i jej nieodwracalności. Programowanie inwestycji komunalnych jest podstawową zasadą efektywnego zarządzania środkami publicznymi w gminie i stanowi punkt wyjścia do realizacji celów strategii rozwojowej każdej gminy.

3. FINANSOWANIE INWESTYCJI WODNO-ŚCIEKOWYCH

Ze względu na wysokie koszty wdrażania dyrektyw unijnych, przy obecnym poziomie wydatków na gospodarkę wodno-ściekową potrzebne byłyby długie okresy dostosowawcze. Jednak ostateczny okres dostosowawczy jest w dokumentach dokładnie określony na 2015 r. Całkowity koszt KPOŚK w latach 2005–2015 oszacowany został na 42,6 mld zł. Tak wysoki koszt realizacji wszystkich inwestycji zmusza do poszukiwania nowych instrumentów ekonomicznych, które pozwolą zwiększyć wydatki na gospodarkę wodno-ściekową w Polsce.

Zasadnicza część zadań publicznych w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej, a co za tym idzie również największy ciężar inwestycyjny w tym zakresie, spoczywa na gminach. Zadaniem państwa jest przede wszystkim tworze-

nie prawnych, organizacyjnych i finansowych instrumentów wspomagających działania samorządów lokalnych. Powodzenie realizacji inwestycji w dużej mierze zależy od inicjatywy samorządów terytorialnych oraz umiejętności pozyskiwania przez nie środków finansowych.

W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, a także poprzez zawieranie porozumień międzygminnych. 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 dostępnych¹⁰. Sposobem wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego jest powierzenie wykonania przedmiotowych zadań w drodze umowy cywilnoprawnej. Jednostki samorządowe mogą zlecić 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 ustawy o finansach publicznych lub przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności instytucji pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej) – odstępując tym samym od tworzenia własnych struktur. Jednostki samorządu terytorialnego mogą w szczególności prowadzić gospodarkę komunalną w dwóch formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Z pojęciem gospodarki komunalnej nierozzerwalnie wiąże się pojęcie „mienia komunalnego”, istnieje bowiem trwały związek między gospodarką komunalną a mieniem komunalnym, które służy urzeczywistnieniu zadań samorządu terytorialnego. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw¹¹. Z analizy definicji „mienia komunalnego” wynika, iż na mienie to składają się prawa własności oraz inne prawa majątkowe, takie jak użytkowanie wieczyste i inne ograniczone prawa rzeczowe, które można wyrazić w pieniądzu, a także środki finansowe pochodzące z różnych źródeł – zarówno publicznych (np. podatki, dotacje celowe), jak i prywatnoprawnych (np. darowizny, spadki). Podmiotem mienia komunalnego jest przede wszystkim gmina, mogą być również związki międzygminne utworzone w celu wykonywania zadań publicznych, a także inne osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa. Wybór określonej formy zależy od:

¹⁰ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, art. 1, pkt 2.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity), DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm., rozdz. 5, art. 43.

- rozmiarów prowadzonej działalności, zależnej w głównej mierze od wielkości obsługiwanej 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 poziomu inflacji¹².

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.

Źródłem finansowania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w zakresie modernizacji, budowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków i systemów kanalizacji zbiorczej są:

- środki własne podmiotów komunalnych realizujących zadania gmin z zakresu zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków, pochodzące z odpisów amortyzacyjnych i części zysku ujętego w opłatach taryfowych przeznaczonego na rozwój wodociągów i kanalizacji,
- środki budżetowe gmin przeznaczone częściowo na zadania własne,
- środki celowych funduszy ekologicznych, pochodzące z opłat za szczególne korzystanie ze środowiska,
- środki Fundacji EkoFundusz oraz innych funduszy pomocowych,
- środki finansowe Unii Europejskiej.

Wśród dochodów budżetowych jako potencjalnych źródeł finansowania inwestycji znaczącą rolę odgrywają dochody własne, jednak zauważalne jest zainteresowanie gmin subwencjami i dotacjami z budżetu państwa. Wysokość tego rodzaju zasilania w warunkach kryzysu może nie być pewnym i stabilnym źródłem i dlatego większość gmin przeznacza takie środki jedynie na zadania o charakterze bieżącym. Ograniczony charakter dochodów budżetowych wymusza na gminach proces poszukiwania pozabudżetowych źródeł finansowania potrzeb inwestycyjnych.

Podejmując inwestycje, niezależnie od ich rodzaju, inwestor zawsze ponosi określone nakłady, które w dłuższym okresie mają przynieść spodziewane korzyści. Dokonanie oceny pod kątem spodziewanych korzyści, uzyskania odpowiedniej stopy zwrotu i dokonanie ceny efektywności inwestycji w przypadku inwestycji ekologicznych nie jest zadaniem prostym. Oprócz rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji należy często uwzględnić pozarachunkowe oceny efektywności. Wykorzystanie kryteriów oceny w części pozarachunkowej

¹² M. Sadowy (red.), *Przekształcenia strukturalne w komunalnych przedsiębiorstwach i zakładach użyteczności publicznej oraz mieszkalnictwie*, SGH, Warszawa 1995, s. 12.

ma wyraz niepieniężny i niedający się ująć w ramach deterministycznych metod oceny.

W procesie finansowania inwestycji dywersyfikacja może dotyczyć zróżnicowania portfela inwestycji i jest postrzegana jako dobór zróżnicowanych źródeł wykorzystywanego kapitału. Im większa jest koncentracja zasobów i działań oraz zapotrzebowanie na kapitał z nią związany, tym większe jest ryzyko koncentracji i tym bardziej powinny być zdywersyfikowane źródła finansowania inwestycji. Utworzenie zdywersyfikowanego portfela kapitałów polega na dobraniu konkretnych źródeł finansowania zewnętrznych, wewnętrznych, własnych i obcych. Poszczególne rodzaje różnią się okresem karencji, terminem spłaty, oprocentowaniem, formą zabezpieczeń itd. Podstawowymi kryteriami doboru jest koszt kapitału, poziom ryzyka wynikającego z zastosowania poszczególnych źródeł finansowania i efektywność inwestycji¹³.

Czynnikiem wyróżniającym obszar finansowania inwestycji ekologicznych spośród innych inwestycji jest system wspomagania przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Fundację EkoFundusz oraz Bank Ochrony Środowiska SA. Wymienione instytucje oferują tzw. „miękkie” finansowanie inwestycji proekologicznych, polegające na udostępnianiu na ich realizację pożyczek i kredytów o preferencyjnym oprocentowaniu oraz – w określonych przypadkach – także dotacji. W ramach tych instytucji występuje bardzo szeroka oferta pomocy inwestycyjnej. Bank posiada sprawdzone procedury współpracy z funduszami, monitorowania realizowanych zadań i osiągniętych efektów ekologicznych. W ocenie wniosków kredytowych uwzględnia się specyfikę inwestycji ekologicznych.

Finansowanie inwestycji z udziałem kapitału pomocowego, pochodzącego z Unii Europejskiej jest dość skomplikowaną procedurą. Najważniejszym elementem jest odpowiednio zapewniony wkład własny. Kapitałobiorca uzyskuje zagwarantowane mu środki dopiero po zrealizowaniu inwestycji, o której dofinansowanie wystąpił. Rozwiązaniem wykorzystywanym przez podmioty, które obniża koszt kapitału niezbędnego do współfinansowania i prefinansowania inwestycji jest montaż finansowy. Polega to na rozłożeniu inwestycji na etapy lub zadania i prezentowaniu instytucji finansującej każdego z nich jako oddzielnego przedsięwzięcia. Wydzielone zadania wymagają proporcjonalnie mniejszych środków na wkład własny oraz prefinansowania, a i zwrot kapitału odbywa się w krótszym czasie. Montaż finansowy określany jest też jako dofinansowanie etapowe. Właściwie wykorzystany może decydować o powodzeniu planowanej inwestycji poprzez zachowanie płynności finansowej inwestora. W miarę postępu gospodarczego rośnie liczba źródeł finansowania inwestycji ekologicznych w tym i wodno-ściekowych, jednakże najważniejszy-

¹³ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, PWN, Warszawa 2007, s. 70–72.

mi pozostają niezmiennie środki własne samorządów, jak również fundusze ekologiczne¹⁴.

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 instrumentów¹⁵. 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z 12 grudnia 2003 r.¹⁶ 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. Środki funduszu przeznacza się na następujące cele: udzielanie preferencyjnych kredytów przeznaczonych na pokrycie kosztów przygotowania projektów inwestorów; pokrywanie kosztów oceny wniosku o kredyt preferencyjny na pokrycie kosztów przygotowania projektu; pokrywanie kosztów emisji obligacji; wykup obligacji i spłata pożyczek i kredytów wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi obligacji.

Środki pozyskane przez gminy poprzez emisję obligacji najczęściej wykorzystywane są na sfinansowanie budowy i remont dróg, wymianę bądź remont taboru jeźdnego oraz na rozbudowę sieci kanalizacyjnej, wodociągowej czy modernizację ujęć wodnych lub budowę oczyszczalni ścieków. Obecnie gminy otrzymały możliwość pozyskiwania środków potrzebnych na inwestycje bezpośrednio na rynku kapitałowym przez emisję dłużnych papierów wartościowych¹⁷.

Największym programem sektorowym jest zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego. W jego ramach dofinansowywanie obejmuje ochronę wód powierzchniowych, ochronę powietrza, gospodarkę odpadami, wsparcie zarządzania ochroną środowiska, pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych.

Obecnie w Polsce w ramach realizacji środków funduszowych funkcjonują: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, European Commission, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Fundacja „Fundusz Współpracy”,

¹⁴ E. K. Czech (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Difin, Warszawa 2006, s. 141.

¹⁵ 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.

¹⁶ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, DzU, 2003, nr 223, poz. 2218.

¹⁷ A. Kobińska, *Nowe rodzaje dochodów gmin jako źródła finansowania inwestycji*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, SGGW, Warszawa 2002, s. 359–360.

Fundacja EkoFundusz, Fundacja na rzecz Rozwoju Wsi Polskiej, Polska Wieś 2000, Fundacja Wspomagania Wsi, Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska, Fundusz Spójności, INTERREG, Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowego Europejskiego Obszaru 2.12 Gospodarczego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Program LIFE, Rządowy Program–Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, 6 Program Ramowy Badań i Rozwoju Technologicznego Unii Europejskiej, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Mnogość podmiotów pośredniczących w realizacji przedsięwzięć ekologicznych może być dowodem ogromnego zainteresowania środkami wspomagającymi procesy związane z ochroną środowiska. Nie ulega wątpliwości, że cele środowiskowe i społeczne powinny być w odpowiednim stopniu wspierane w ramach środków funduszy unijnych, jednak wymaga to odpowiedniego zaangażowania środków publicznych i prywatnych. Wejście Polski do Unii Europejskiej otworzyło przed wieloma podmiotami publicznymi i prywatnymi możliwości korzystania ze środków Wspólnoty. Należy jednak mieć na uwadze, że dostęp do funduszy unijnych w tym zakresie następuje jedynie w przypadku przestrzegania zasad prefinansowania i współfinansowania oraz zgodności z celami polityki ekologicznej.

Od roku 2000 Polska oraz inne kraje kandydackie korzystały z funduszy przedakcesyjnych ISPA, Sapard i zreformowanego PHARE, których środki przeznaczano na inwestycje ekologiczne. Obecnie podstawowe znaczenie dla finansowania ochrony środowiska mają Fundusz Spójności¹⁸ i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz LIFE¹⁹. Dostępność środków finansowych Unii Europejskiej w ramach funduszy dotyczących ochrony środowiska wymaga wykazania sprawności w staraniach o ich uzyskanie i akceptacji w Komisji Europejskiej. W sektorze „środowisko” instytucją pośredniczącą pierwszego szczebla jest Ministerstwo Środowiska, które odpowiada przede wszystkim za:

- nadzorowanie struktur podległych, także weryfikację systemu i procedur,
- wskazanie projektów do dofinansowania,
- politykę informacyjną,
- nadzór nad systemem zarządzania finansowego funduszem,
- monitorowanie i ocenę przebiegu wdrażania projektów.

Instytucją pośredniczącą drugiego szczebla jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Aby pozyskiwać środki z funduszy strukturalnych, należy spełniać określone wymogi formalne związane z programowaniem i projektowaniem określonych inwestycji. Narodowy Fundusz

¹⁸ W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zobowiązania Funduszu ISPA przejął Fundusz Spójności.

¹⁹ I. Skoczko, *Fundusze pomocy finansowej z Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2004, nr 3, s. 65–66.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dokonując wyboru przedsięwzięć do dofinansowania, przeznacza środki przede wszystkim na dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych z udziałem bezzwrotnych środków Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych środków zagranicznych.

Wsparcie finansowe za pomocą środków strukturalnych Unii Europejskiej polega z reguły na dokonywaniu zwrotu (refundacji) określonej części kosztów kwalifikowanych danego przedsięwzięcia. Zakres tej refundacji dla inwestycji prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo poważny, gdyż zwykle wynosi od 75 do 85% kosztów, a w niektórych przypadkach osiąga nawet 100% kosztów kwalifikowanych (tylko w przypadku inwestycji przynoszących dochód refundacja może być ograniczona do 50% tych kosztów). Problemem dla samorządów terytorialnych jest jednak fakt, że wsparcie finansowe następuje dopiero po poniesieniu określonych kosztów, a więc po zapłaceniu faktur. Dlatego też największa trudność w tym zakresie polega na dokonaniu tzw. prefinansowania, a więc na zgromadzeniu we własnym zakresie środków niezbędnych do zrealizowania inwestycji lub przynajmniej jej części, o ile refundacja dokonywana jest etapowo.

Najprostszym sposobem dokonania takiego prefinansowania wydaje się być wykorzystanie środków publicznych, które, jak się wydaje, powinny być dostarczone przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego na dość preferencyjnych warunkach. Pomijając już wspomniane trudności budżetowe, należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z unijnymi przepisami wsparcie takie może być dokonane tylko w zakresie pokrycia kosztów kwalifikowanych refundowanych danej inwestycji. Pozostała część tych kosztów, a więc koszty kwalifikowane nierefundowane, a także koszty niekwalifikowane tego przedsięwzięcia, muszą być prefinansowane wyłącznie za pomocą środków prywatnych, a więc środków własnych oraz innych środków, jak np. kredytów bankowych. Istotna ulga dla samorządów terytorialnych wynika z faktu, że środki publiczne uzyskiwane przez nie w celu prefinansowania inwestycji wspieranych środkami strukturalnymi Unii Europejskiej nie wchodzi do limitu długu publicznego. Do środków tych zaliczyć należy przede wszystkim pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego, udzielane samorządom terytorialnym ze środków przekazanych w tym celu do BGK z budżetu państwa, a także pożyczki z instytucji parabudżetowych, a więc przede wszystkim z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich odpowiedników tego funduszu.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowych aktów prawnych w postaci ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi może przerwać impas na rynku kapitału prywatnego usług publicznych²⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne w warunkach polskich

²⁰ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU, nr 19, poz. 100.

jest mało docenianą formą prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do roli, jaką może pełnić w realizacji zadań publicznych. Sensem PPP jest formuła własnościowa łącząca własność publiczną z własnością prywatną. W wymiarze praktycznym ten model mieszany współdziałania oznacza współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym na bazie wspólnoty interesów i połączenia wysiłków. Partnerstwo to wyraża się podejmowaniem działań, polegających na fuzji kapitałowej w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych lub prowadzenia wspólnej działalności o charakterze eksploatacyjnym²¹. Zasada partnerstwa odnosi się także do relacji zachodzących pomiędzy organami gminy a pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego i władzami krajowymi. Współdziałanie publiczno-prywatne odbywa się z różnym natężeniem, począwszy od luźnej współpracy sektorów, a kończąc na formach integracji kapitałowej w postaci spółek mieszanych. Ważną formą współpracy jest również podział kompetencji w zakresie organizacji i finansowania budowy, a następnie eksploatacji urządzeń. Odmianą partnerstwa publiczno-prawnego jest działanie tzw. spółek równoległych, działających obok podmiotów komunalnych, które pozostają w określonych zależnościach od tych podmiotów opartych na udziałach kapitałowych lub umowach. Spółki równoległe mogą posiadać przewagę kapitału komunalnego lub prywatnego, bądź być w pełni prywatne. Spółki te mogą być najemcą, dzierżawcą lub leasingobiorcą, a majątek przedsiębiorstw komunalnych włączany jest jako aport do spółki równoległej. Współpraca tych podmiotów może niekiedy przybierać postać bardziej rozwiniętą, w formie tworzenia struktur holdingowych. Współdziałanie w ramach partnerstwa może także przybierać formę promocji prywatnych inwestycji podejmowanych na terenach stanowiących własność publiczną. Intencją tego typu działań jest łączenie interesów rozwojowych przedsiębiorstwa prywatnego z preferencjami polityki władz publicznych. Zasada partnerstwa umożliwia szanse łączenia kapitału prywatnego i publicznego przy finansowaniu ważnych projektów rozwojowych, a zwłaszcza infrastruktury. Konieczność modernizacji istniejących obiektów infrastrukturalnych, rozbudowa i budowa wymaga poważnych środków finansowych, których nie jest w stanie zapewnić sektor publiczny, ani też nie jest wystarczający sam kapitał prywatny. Z tego powodu finansowanie musi być organizowane przy wykorzystaniu wielu instrumentów, a kapitał będzie pochodził ze źródeł publicznych i prywatnych. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego może być stosowana w procesie świadczenia usług komunalnych. Partnerstwo to sprzyja osiąganiu wysokiej jakości i efektywności świadczenia usług komunalnych. Istota różnych rozwiązań w zakresie partycypacji sektora publicznego i prywatnego sprowadza się do wyboru modelu świadczenia usług i wyraźnego określenia w nim roli władz lokalnych. Do

²¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2000, s. 101.

podstawowych form partnerstwa zalicza się umowę o świadczenie usług, kontrakt menedżerski, leasing, koncesję, umowę typu budowa–eksploatacja–przekazania, przeniesienie prawa własności mienia komunalnego. Praktyczna realizacja zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, mimo szeregu zalet, kryje często niedostrzegalną ułomność – jest nią realna groźba naruszenia interesu publicznego i podejmowanie decyzji ze szkodą dla wspólnoty samorządowej. Istotą partnerstwa jest wspólnota interesów i uzyskanie określonych korzyści pozostających w ustalonych przez strony proporcjach.

PODSUMOWANIE

Wielorakość celów polityki ekologicznej w zakresie gospodarki wodnej zterminowała nowe spojrzenie na problem wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych z uwzględnieniem interesów wszystkich sektorów gospodarczych i społecznych. Realizacja zintegrowanych działań na rzecz gospodarki wodnej wymusza działania, które nie zawsze były wykonalne technicznie lub ekonomicznie w przypadku podejścia selektywnego, a zespolone działania pozwalają osiągać korzyści wynikające z obniżania kosztów. Zintegrowanie działań inwestycyjnych w obszarze wodno-ściekowym można traktować jako nierozłączną część rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru przestrzennego. Transpozycja prawa unijnego i konieczność wywiązania się ze zobowiązań unijnych jest traktowana obecnie jako siła sprawcza procesów inwestycyjnych. Szczupłe środki budżetowe samorządów terytorialnych są niewątpliwie istotnym ograniczeniem finansowym dla bardzo drogiej inwestycji. Obecnie, wraz z napływem środków unijnych, wzrasta znaczenie funduszy UE, przy jednoczesnej zmianie funkcji środków ze źródeł krajowych, które coraz częściej pełnią rolę uzupełniającą, umożliwiając wniesienie wkładu własnego. Zamieszczenie danej aglomeracji na liście inwestycji daje możliwość preferencyjnego traktowania inwestycji w obszarze pozyskiwania alternatywnych źródeł inwestowania. Wybór źródeł i formy finansowania inwestycji powinien być dokonywany indywidualnie przez każdą gminę, po uprzednim przeanalizowaniu wszystkich możliwych elementów²².

Inicjatywy lokalne władz samorządowych oraz duża presja społecznego zapotrzebowania na tego typu inwestycje uruchamia procesy inwestycyjne na skalę do tej pory nigdy nie realizowaną. Wybiegając w przyszłość, można oczekiwać, że przyniosą one nie tylko poprawę indywidualnego komfortu życia mieszkańców, ale podniosą poziom życia całej społeczności lokalnej oraz zachęcą do inwestycji inne podmioty, stwarzając nowe miejsca pracy.

²² B. Filipiak, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 185.

*Dorota Burzyńska***FINANCING ECOLOGICAL INVESTMENT COMMUNITY IN THE CONDITION
OF ECONOMIC INSTABILITY**

(Summary)

A large scale of investment is a key characteristic of the field of water-sewage investment. It results from the domestic and EU regulations. In the paper criteria of decision making process in local authorities in the condition of economic instability are presented. The scale of investment needs are pointed out, sources of financing, and alternative forms of ecological investment.