

Przegląd
Finansowanie ochrony środowiska. Strategie
finansowania infrastruktury inżynierii wodnej
i ochrony środowiska

Overview

Environmental Finance. Financing Strategies for Water and
Environmental Infrastructure

Polish translation

Przeglądy to tłumaczenia fragmentów publikacji OECD.

Są dostępne bezpłatnie w księgarni internetowej pod adresem:

www.oecd.org/bookshop/

Niniejszy Przegląd nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Streszczenie

Istotną przeszkodą na drodze osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska w wielu krajach jest brak właściwego podejścia od strony finansowej, zwłaszcza w zakresie kosztów osiągnięcia celów ochrony środowiska, sposobów minimalizacji kosztów oraz dopasowania wysokości kosztów do wielkości dostępnych środków. W niniejszym dokumencie przedstawiono sposoby rozwiązania tego typu problemów, zwłaszcza w zakresie infrastruktury środowiskowej wymagającej kosztownych inwestycji, na przykład wodociągów miejskich, kanalizacji i oczyszczania ścieków oraz odpadów komunalnych stałych. Zgodnie z głównym założeniem, systematyczne podejście modelowe do zarządzania inwestycjami i finansami może udoskonalić proces podejmowania decyzji i zapewnić lepsze wykorzystanie deficytowych środków. Głównym elementem takiego podejścia jest uwzględnienie realistycznych założeń, możliwości finansowych i wydajnego kosztowo wykorzystania zasobów w osiągnięciu celów ochrony środowiska.

Komputerowe narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji FEASIBLE, zostało opracowane przez OECD i Danię jako narzędzie wspomagające opracowywanie strategii finansowania, przede wszystkim dla krajów regionu Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej (EECCA), lecz również dla krajów przystępujących do Unii Europejskich i dla Chin. Obecnie można je stosować w sektorach zarządzania zaopatrzeniem w wodę, ściekami i odpadami stałymi, a jego zastosowania obejmą również branżę energetyczną. FEASIBLE jest narzędziem ogólnie dostępnym i można go pobrać na stronach internetowych OECD, Duńskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz duńskiej firmy konsultingowej COWI, która opracowała model.

Podstawowym założeniem narzędzia FEASIBLE jest ustalanie celów polityki komunalnej w dziedzinie zaopatrzenia w wodę i kanalizacji, szacowanie kosztów i przygotowanie harmonogramów realizacji celów i dostosowanie harmonogramu wydatków do dostępnych źródeł finansowania. Analiza pozwala na wykrycie "luk finansowych" w okresie zaplanowanej realizacji. Program FEASIBLE pozwala wówczas opracować różnorodne scenariusze, z przyjęciem różnych sposobów załatwienia "dziur". Może się to odbyć przez: wyznaczenie reformy strategii koniecznej do osiągnięcia celu przy niskim budżecie, określenie sposobów uruchomienia dodatkowych środków finansowania, dopasowanie poziomu ambitności zaplanowanych celów, lub przedłużenie czasu realizacji celów.

Ważną funkcją programu FEASIBLE jest nacisk na realizm oczekiwań i finansowość przedsięwzięcia. W modelu można ocenić poziom finansowania (publiczne, prywatne, krajowe, zagraniczne) dostępny w różnych warunkach makroekonomicznych. W ten sposób można sprawdzić, jakiej wielkości środków z budżetów publicznych należy realistycznie oczekiwać. Może to również pomóc w ocenie potencjalnych społecznych skutków wzrostu opłat, określając wpływ wzrostu cen na dochody gospodarstw domowych. Dzięki tym zaletom, zastosowanie narzędzia FEASIBLE nie jest tylko techniczną symulacją: narzędzie służy pomocą w procesie dialogu i budowania porozumienia między stronami uczestniczącymi w finansowaniu infrastruktury ochrony środowiska. W ten sposób można stworzyć powiązanie między opracowaniem strategii a jej wdrożeniem.

Analizy opracowane dla krajów EECCA dowodzą, że odsetek ludności miejskiej z dostępem do wody bieżącej i usług oczyszczania ścieków i zarządzania odpadami stałymi jest wyższy niż w krajach o podobnym poziomie dochodu, jednakże usługi te są mało wydajnie zorganizowane i kosztowne w eksploatacji i utrzymaniu. Obecne zasady świadczenia takich usług są źle wyważone z finansowego punktu widzenia. Dlatego większość krajów EECCA cierpi na ciągły brak funduszy koniecznych do właściwej eksploatacji i utrzymania infrastruktury, m.in. drobnych napraw, wymiany zużytych części, drobnych inwestycji kapitałowych i niezbędnych remontów. Prowadzi to do szybkiej

utrąty wartości gospodarczej i technicznej urządzeń. Jeżeli nie zostaną podjęte środki zaradcze, sytuacja taka może doprowadzić do uszkodzenia infrastruktury, z poważnymi konsekwencjami dla ludzkiego zdrowia, środowiska i gospodarki.

Trudna sytuacja w krajach EECCA wymaga zasadniczej reformy w podejściu do finansowania infrastruktury środowiskowej, związanej z nią strategii oraz ustaleń instytucjonalnych. Zbyt ambitne plany rozszerzenia zakresu i podniesienia poziomu usług należy zastąpić bardziej realistycznymi, skromnymi kapitałowo programami ulepszeń koniecznych do realizacji niezbędnych napraw i remontów najważniejszych elementów infrastruktury, które umożliwią maksymalizację zysków (przede wszystkim przez ograniczenie kosztów energii) w ramach ograniczonych możliwości gospodarstw domowych i budżetów publicznych.

Nawet osiąganie tych skromniejszych celów jest dużym wyzwaniem dla krajów EECCA. *Oplaty wnoszone przez użytkowników* będą najważniejszym długoterminowym źródłem finansowania wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem, jednak niskie dochody w wielu krajach EECCA stanowią istotne ograniczenie. *Budżety publiczne* będą odgrywać ważną rolę w krótko- i średnioterminowym finansowaniu remontów i inwestycji kapitałowych, w zapewnieniu ochrony socjalnej i ułatwieniu dostępu do środków kredytowych. Programy rozwoju infrastruktury należy jednak pogodzić z innymi naglącymi potrzebami społecznymi. W związku z tym, deficytowe *środki publiczne i dotacje sponsorów* powinny stać się strategicznym priorytetem; ich zwiększenie jest warunkiem osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju w wielu krajach EECCA¹. Rola *krajowych rynków finansowych i kapitałowych* będzie z czasem rosła. *Międzynarodowe instytucje finansowe* będą w dalszym ciągu odgrywać ważną rolę w inwestycjach kapitałowych oraz utrzymaniu dyscypliny w finansach i zarządzaniu. Rola *sektora prywatnego* będzie przez wiele lat polegać przede wszystkim na zapewnianiu fachowej wiedzy w dziedzinie zarządzania, lecz nie na finansowaniu.

Mimo że rozwój strategii finansowania ochrony środowiska (SFOŚ) rozpoczął się dopiero w ostatnich latach, w krajach EECCA wprowadzono już istotne zmiany strategiczne. *W obwodzie nowogrodzkim* (Rosja) strategia SFOŚ dla sektora zaopatrzenia w wodę została oficjalnie przyjęta przez lokalny samorząd, przy czym określono zakres projektów współfinansowanych przez obwód i zagranicznych sponsorów. Strategia SFOŚ w zakresie odpadów komunalnych dla *obwodów nowogrodzkiego i jarosławskiego* doprowadziła do zmiany planów zarządzania odpadami, które opierały się na bardziej kosztownych rozwiązaniach regionalnych. *W Mołdawii*, strategia SFOŚ została przyjęta jako urzędowy dokument i posłużyła jako wsparcie dla projektu rozporządzenia rządowego obniżającego wyjątkowo surowe normy w zakresie ścieków kanalizacyjnych. *W Kaliningradzie* (Rosja) strategia SFOŚ została wykorzystana do określenia zakresu projektów współfinansowanych przez władze obwodowe i zagranicznych sponsorów. *Na Ukrainie*, strategia SFOŚ została wykorzystana jako pomoc w opracowaniu ogólnej strategii dla sektora zaopatrzenia w wodę. *W Pskowie* (Rosja), strategia SFOŚ stała się okazją do dyskusji na temat celów rozwoju infrastruktury, które uznano za nieosiągalne finansowo i nierealistyczne. *W Gruzji i Kazachstanie*, strategia SFOŚ umożliwiła “zbadanie realizmu celów” przed poczynieniem ustaleń z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i sponsorami w zakresie współfinansowania.

Zebrane jak dotąd doświadczenia dowodzą, że metodyka strategii finansowania może być przydatnym narzędziem dla władz w opracowaniu realistycznych planów realizacji celów krajowych i międzynarodowych. Założeniem jest, że samorządy nie powinny finansować całości ani większej

¹ W jednym z Milenijnych Celów Rozwoju, wszystkie kraje członkowskie ONZ zobowiązały się ograniczyć o połowę odsetek ludności bez stałego dostępu do bezpiecznej wody pitnej do roku 2015. Na Szczycie Ziemi w Johannesburgu postanowiono również, że do 2015 roku o połowę zmniejszy się odsetek ludności nieposiadającej dostępu do podstawowej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

części wydatków, nie powinny również sponsorować wszystkich ani większości projektów. Uzależnienie kosztów eksploatacji i utrzymania infrastruktury zbiorczej od budżetu publicznego nie jest trwałym rozwiązaniem. Główną rolą samorządów w zakresie finansów jest tworzenie strategii i warunków instytucjonalno-prawnych, w ramach których można komplementarnie połączyć środki pochodzące od użytkowników, z rynków finansowych i kapitałowych, lokalnych budżetów i przedsiębiorstw i wykorzystać je jak najefektywniej kosztowo do realizacji uzgodnionych celów. Tak więc strategie finansowania mogą być przydatne nie tylko w opracowaniu budżetu samorządowego, lecz również w określeniu sposobów reformy instrumentów prawnych, które wpływają na możliwości i decyzje innych publicznych i prywatnych instytucji zapewniających finansowanie.

Niniejszy *Przegląd* stanowi tłumaczenie fragmentów poniższych dokumentów OECD pierwotnie opublikowanych pod następującym angielskim tytułem:

Environmental Finance. Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure
© 2003, OECD.

Publikacje OECD oraz egzemplarze *Przeglądów* dostępne są w księgarni internetowej OECD pod adresem www.oecd.org/bookshop/
Należy wpisać „overview” (przegląd) w polu „Title search” na stronie księgarni internetowej lub wpisać tytuł angielski publikacji (Przeglądy są powiązane z oryginalnymi publikacjami w języku angielskim).

Za przygotowanie *Przeglądów* odpowiada dział Praw Autorskich i Tłumaczeń,
Dyrektoriat ds. Spraw Publicznych i Komunikacji.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Kopiowanie niniejszego *Przeglądu* jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.