

Zbigniew Tetlak

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

GOSPODARKA ODPADAMI KOMUNALNYMI W ASPEKTCIE EFEKTYWNOŚCI WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie: Zakres zadań publicznych, a w konsekwencji wielkość wydatkowanych środków, wynika z rozwiązań przyjętych w konstytucjach państw oraz przepisów ustaw, które konkretyzują obowiązki władz publicznych. Przystąpienie Polski do UE rozszerzyło zakres zadań publicznych, co wynika ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym. Dla osiągnięcia wyznaczonych celów zostały określone terminy oraz konsekwencje niewywiązania się z przyjętych zobowiązań. Szczególnie gminy mają do wykonania trudne zadania, gdyż dotyczą obszarów o największych zapóźnieniach w stosunku do standardów UE. Do obszarów tych należy m.in. gospodarka odpadami komunalnymi. Artykuł jest próbą oceny wydatkowania środków na osiągnięcie tych celów, z punktu widzenia efektywności i skuteczności, na podstawie przypadku gminy Żywiec w województwie śląskim.

Słowa kluczowe: zobowiązania akcesyjne, zadania publiczne, gospodarka odpadami komunalnymi, wydatki publiczne, efektywność.

1. Wstęp

Zakres zadań publicznych, a w konsekwencji wielkość wydatkowanych środków, wynika z rozwiązań przyjętych w konstytucjach państw oraz przepisów ustaw, które konkretyzują obowiązki władz publicznych. Ograniczoność środków i utrzymująca się tendencja do wzrostu wydatków publicznych wymusza podejmowanie decyzji i działań, które z jednej strony zapewnią skuteczne osiągnięcie celów, a z drugiej sprawią, że uzyskane efekty zrekompensują poniesione koszty. Ochrona środowiska jest jednym z najtrudniejszych i najkosztowniejszych zadań państwa polskiego. Oprócz rozwiązywania bieżących problemów podejmowane są działania mające na celu niwelowanie szkód, jakie odniosło środowisko naturalne w czasach poprzedniego systemu (na niektórych obszarach doszło wręcz do katastrofy ekologicznej, np. w województwie śląskim). Pozostają również kwestie związane z realizacją zobowiązań akcesyjnych i dostosowaniem Polski do unijnych standardów. Szacowane koszty działań dostosowawczych do roku 2015 wyniosą ok. 30-40 mld euro [*XV-lecie systemu...* 2004, s. 12].

W wydanym w 1988 r. orzeczeniu Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że ochrona środowiska jest fundamentalnym zadaniem dla Wspólnoty i że państwa członkowskie powinny wyznaczyć poziom ochrony środowiska, który będzie uważany za odpowiedni. W nowych dokumentach prawnych Wspólnoty odzwierciedlono wskazania zawarte w orzeczeniu i położono nacisk na stosowanie technologii bezodpadowych oraz czystych produktów. Podkreśla się celowość przyjęcia jednolitych zasad odpowiedzialności za straty spowodowane przez odpady [Jurasz 1998, s. 9], które zawsze towarzyszą działalności człowieka jako skutek uboczny. Ilość odpadów rośnie wraz postępowaniem cywilizacyjnym, przyjmuje się, że na każde 2% przyrostu produktu krajowego brutto ilość odpadów zwiększa się o 1%. Wskazane wybrane problemy określają cele przełożone na zadania, z których część wynika ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym. W gospodarce odpadami komunalnymi należącej do zadań własnych gminy jednym z głównych zagadnień jest ograniczenie ilości odpadów biodegradowalnych kierowanych do składowania. Dla osiągnięcia wyznaczonych celów zostały określone terminy oraz konsekwencje niewywiązania się z przyjętych zobowiązań [Tetlak, Starypan 2008, s. 55-57].

Artykuł jest próbą oceny procesu wydatkowania środków na realizację zadania (zobowiązania) ograniczenia zawartości odpadów ulegających biodegradacji w odpadach kierowanych do składowania z punktu widzenia efektywności i skuteczności na podstawie przypadku gminy Żywiec w województwie śląskim. Pierwszy etap zadania, którego ocena jest celem przedstawianego artykułu, zostanie zakończony w 2010 r., dlatego analiza efektywności i skuteczności dotyczy rocznych okresów, począwszy od 2002 r. do roku 2008. Przyjęto, że skuteczność realizowanego zadania jest zadowalająca, jeśli rzeczywisty odzysk odpadów biodegradowalnych jest wyższy od referencyjnego wyliczonego dla danego roku.

Ocena została dokonana na podstawie danych ze sprawozdań zarządu z działalności finansowej, sprawozdań rady nadzorczej spółki „Beskid” z lat 1995-2009 oraz Planu Gospodarki Odpadami dla gminy Żywiec.

2. Wybrane aspekty prawne gospodarki odpadami komunalnymi

Ochrona środowiska należy do podstawowych zadań państwa, co zostało zapisane w art. 5 Konstytucji RP¹, a następnie uszczegółowione w wielu ustawach określających zakres kompetencji i obowiązków przede wszystkim organów administracji publicznej. Wyznaczone zadania mają różnorodny charakter, a ich cele i sposoby realizacji zawarte są w uchwalanej co cztery lata polityce ekologicznej [Kozłowska 2005]. Jednym z obszarów tej polityki jest gospodarka odpadami, która ma opierać się na zasadach obejmujących minimalizację powstawania odpadów, maksymalizację ich wykorzystania oraz ich bezpieczne unieszkodliwienie, co w konsekwencji ma prowadzić do minimalizacji składowania odpadów na wysypiskach. Wymienio-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997 nr 115, poz. 43 ze zm.

ne zasady obowiązują we wszystkich krajach Unii Europejskiej [Jurasz 1998, s. 12], której wysokie standardy stawiają przed Polską poważne wyzwania, mimo wynegocjowanych okresów dostosowawczych.

Gospodarka odpadami komunalnymi należy do zadań własnych gminy, co wynika z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym², dlatego większość obowiązków wynikających z Traktatu akcesyjnego spoczywa na gminie. Dyrektywy 1999/31/WE, 94/62/WE oraz 2002/96/WE zostały transponowane do polskiego prawa, co rozszerzyło zakres zadań gmin następującymi aktami prawnymi:

- ustawa o odpadach³,
- ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych⁴,
- ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej⁵,
- ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁶,
- ustawa *Prawo ochrony środowiska*⁷,
- ustawa o wprowadzeniu ustawy *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw⁸.

Kluczowym zagadnieniem gospodarki odpadami w kontekście zobowiązań Polski zawartych w Traktacie akcesyjnym jest zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji w odpadach kierowanych na składowiska [Kuczyńska 2007]. Ustawa o odpadach określa odpady ulegające biodegradacji jako odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów (art. 3 ust. 3 pkt 7). Jako metodę redukcji odpadów organicznych w odpadach komunalnych ustawa o odpadach wskazuje recykling organiczny (art. 3 ust. 3 pkt 15). Z zapisanej i przyjętej przez Polskę dyrektywy 1999/31/WE wynika obowiązek opracowania strategii ograniczenia ilości składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Na osiągnięcie docelowego poziomu redukcji, co oznacza konieczność poniesienia ogromnych nakładów inwestycyjnych, wynegocjowano trzyetapowy okres dostosowawczy, w którym określono procentowo i wagowo maksymalne wielkości składowanych odpadów biodegradowalnych w stosunku do tych wytworzonych

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU 2001 nr 142, poz. 1591 i nr 23, 2002, poz. 220.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, DzU nr 62, poz. 628 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, DzU nr 63, poz. 638 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, DzU nr 63, poz. 639 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, DzU nr 180, poz. 1495.

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU 2006 nr 129, poz. 902 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw, DzU nr 100, poz. 1086 z późn. zm.

w roku 1995 przyjętym jako rok bazowy. Zobowiązania te zostały transponowane do ustawy o odpadach, która w art. 14 ust. 1, 3, 4, 5, i 14 wprowadza obowiązek opracowania planów gospodarki odpadami (dla odpowiednich organów wykonawczych), które podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co cztery lata. Obecnie obowiązuje przyjęty uchwałą Rady Ministrów Krajowy Plan gospodarki odpadami 2010⁹.

Zgodnie z art. 16a ustawy o odpadach do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy m.in.:

1) zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby możliwe było m.in. ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (pkt 1 lit. a),

2) zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:

a) do dnia 31 grudnia 2010 r. do nie więcej niż 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,

b) do dnia 31 grudnia 2013 r. do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,

c) do dnia 31 grudnia 2020 r. do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (pkt 4 lit. a-c).

Zezwolenie na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁰. Zezwolenie powinno zawierać warunki i wymagania, jakie musi spełniać przedsiębiorstwo, aby gmina mogła wywiązać się z nałożonych ustawą zadań.

Zgodnie z Krajowym planem gospodarki odpadami i Krajową strategią ograniczenia ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji [*Krajowa strategia...* 2004] w 1995 r. zostało wytworzonych w Polsce 4380 tys. Mg odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Oznacza to, że w 2010 r. składować będzie można 3285 tys. Mg, w 2013 r. 2190 tys. Mg, a w 2020 r. 1533 tys. Mg, co stanowi odpowiednio 75, 50 i 35% bazy. W 2006 r. zgodnie z Krajową strategią ograniczenia ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji zdeponowano na składowiskach 4566 tys. Mg, a odzyskano poprzez recykling organiczny 297 tys. Mg. Realizacja przyjętych w traktacie akcesyjnym zobowiązań to poddanie w 2010 r. recyklingowi organicznemu 1885 tys. Mg odpadów ulegających biodegradacji, o 635% więcej niż w roku 2006. Szansę na realizację zobowiązania może urzeczywistnić tylko ogromny wysiłek państwa w zakresie finansowania gospodarki odpadami komunalnymi i ścisła współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, szczególnie

⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 233 z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010”, „Monitor Polski” nr 90, poz. 946.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, DzU nr 132, poz. 622 ze zm.

z gminami. Niezbędne są inwestycje w budowę kompostowni oraz upowszechnienie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, których 92% jest składowanych [Skowron 2008, s. 42].

3. Problemy oceny efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych

Władze publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w celu wykonywania zadań gromadzą i rozdysponowują pieniężne środki publiczne. Środki te stanowią podstawowe źródło finansowania wydatków niezbędnych do realizacji zadań publicznych [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2006, s. 90]. Specyficzny sposób pozyskiwania środków publicznych, których zasadnicza część jest przejmowana od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w drodze przymusu administracyjnego, stwarza naturalne warunki do ich nieefektywnego wykorzystania i marnotrawstwa [Owsiak 2000, s. 150-151]. Wydatkowanie środków publicznych musi zatem być objęte systemem kontroli, który powinien efektywnie ustalać i ujawniać nieprawidłowe działania jednostek sektora finansów publicznych [Kosikowski, Ruśkowski 2006, s. 167]. Poza skutecznie funkcjonującymi instytucjami kontroli wewnętrznej i zewnętrznej istotnym elementem są zasady i mechanizmy dokonywania wydatków publicznych, do których należą zasady gospodarności i skuteczności. Zawierają one postulaty: racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi oraz skutecznego osiągnięcia wyznaczonych celów. Prawne odniesienia zasad zostały ujęte w ustawie o finansach publicznych¹¹.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych): w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zasada racjonalizacji wydatkowania środków publicznych oparta jest na sformułowanej przez teorię ekonomii zasadzie racjonalnego postępowania, za które uznaje się działanie według jednego z dwóch równoważnych sposobów osiągnięcia celów. Pierwszy polega na maksymalizowaniu efektu z danych nakładów, a drugi na minimalizowaniu nakładów na założone efekty. Istotą gospodarowania środkami publicznymi jest oszczędne i celowe ich wydatkowanie na wyznaczone zadania w ramach zaplanowanych kwot. Oszczędność nie jest tutaj synonimem racjonalności ani kryterium rozstrzygającym, ponieważ gdyby tak było traktowane, to pewna część zadań nie byłaby wykonana lub jakość realizowanych zadań (celów) byłaby niska, a to przeczyłoby zasadzie racjonalnego wydatkowania środków publicznych [Owsiak 2000, s. 207]. Problem oszczędności w wydatkach publicznych należy rozpatrywać z punktu widzenia korzyści, które powinny być jak największe, oraz możliwości sfinansowania zadania. Zwiększa to znaczenie i konsekwencje podej-

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

mowanych decyzji, co przenosi się na wymagania stawiane zarządzaniu środkami publicznymi [Frączkiewicz-Wronka 2009].

Specyficzny i zróżnicowany charakter zadań realizowanych przez sektor publiczny, polegający na tym, że mają one wymiar społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, sprawia, że ocena efektywności wydatkowania środków jest trudna. Dodatkową komplikacją jest to, że część zadań nałożonych na jednostki sektora publicznego jest obowiązkiem ustawowym, co skutkuje wymogiem skutecznego ich osiągnięcia. Do oceny efektywności wydatków publicznych powinny być wykorzystywane dwie kategorie efektywności: efektywność społeczna i efektywność ekonomiczna. Dla obydwu kategorii istotna jest relacja między uzyskanym wynikiem i poniesionymi nakładami.

W przypadku efektywności społecznej ocena wyniku (wolność ojczyzny, życie, zdrowie) ma charakter jakościowy, ponieważ efekt nie ma ceny, natomiast nakład jest mierzalny i z reguły bardzo wysoki. W każdym jednak przypadku opłaca się ponieść tak duży nakład, bo jego relacja do przewidywanego efektu jest zawsze korzystna [Piontek 2003, s. 74].

Efektywność ekonomiczna (*efficiency*) jest rozumiana jako relacja między wartością poniesionych nakładów a wartością efektów uzyskanych dzięki tym nakładom. Tak wąsko pojmowana efektywność ekonomiczna ma ścisły związek i sprzężenie z efektywnością techniczno-ekonomiczną jako stosunkiem między ilością poniesionych nakładów zużytych materiałów a ilością produkowanych dóbr (towarów). W szerszym ujęciu pojęcie efektywności oznacza najlepsze rezultaty w produkcji czy dystrybucji produktów po najniższych kosztach. Termin efektywność jest używany również w sensie skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów [*Słownik ekonomiczny...* 1998, s. 66]. W angielskojęzycznej literaturze przedmiotu efektywność techniczno-ekonomiczna utożsamiana z produktywnością (*productivity*) odnieszona jest do dwóch zasadniczych kwestii: efektywności (*efficiency*) i skuteczności (*effectiveness*). Efektywność definiowana jest jako wskaźnik wyniku do nakładów, natomiast w ujęciu zasobowym rozumiana jest jako sytuacja, w której ziemia, praca i kapitał zostają zastosowane w taki sposób, że uzyskuje się najlepsze rezultaty w postaci dóbr i usług [Fołtyń-Zarychta 2008, s. 50].

Definicja skuteczności składa się z porównania wyników ze standardami czy oczekiwaniami [Hedley 1998, s. 251]. Warunkiem skuteczności jest pozytywna ocena tego porównania, w praktyce zgodność wyniku z celem [Pszczółkowski 1978, s. 219]. P.F. Drucker zdefiniował skuteczność jako wykonanie właściwych rzeczy [Drucker 2004, s. 227-238], natomiast norma ISO 9000 skuteczność definiuje jako stopień, w jakim zaplanowane działania są zrealizowane i planowane wyniki osiągnięte [*Systemy zarządzania...* 2006, s. 19]. W każdym procesie wydatkowania środków na realizację zadań chodzi o optymalizację efektywności i skuteczności.

Funkcją wszystkich zadań podejmowanych w sektorze publicznym jest osiągnięcie wyznaczonych celów. W wąskim rozumieniu funkcja ta odniesiona jest do konkretnego celu, a w szerszym jest elementem osiągnięcia celów strategicznych. Również ocena

skuteczności rozumianej jako uzyskanie optymalnej relacji między wyznaczonymi zadaniami i celami a osiągniętymi efektami ich realizacji [Kosikowski, Ruśkowski 2006, s. 729] jest dokonywana w tych dwóch płaszczyznach. Inaczej mówiąc – poszczególne cele ze zrealizowanymi miernikami skuteczności i efektywności wpływają na skuteczności i efektywność celów strategicznych. Jeśli cele są mierzalne, to osiągnięte rezultaty wyrażone przez parametry lub wskaźniki są porównywane z oczekiwanymi ich wartościami. Uzyskana relacja jest porównywana z istniejącym ewentualnie wzorcem, co ułatwia ocenę z punktu widzenia optymalizacji. Analiza skuteczności osiągania celów trudno mierzalnych lub niemierzalnych jest dokonywana przez porównanie opisowo wyrażonych rezultatów z określonymi również oczekiwaniami i standardami. Cel niemierzalny może składać się z jednego lub kilku mierzalnych elementów, co jest wykorzystywane do analizy, ale ostateczna ocena ma najczęściej charakter uznaniowy.

W sektorze publicznym ocena realizacji celów zadań ma znaczenie fundamentalne, co ma miejsce już w momencie wyboru alternatywnych wariantów, ponieważ podstawowym kryterium jest gwarancja najlepszej ich skuteczności. Oczywiście wśród przyjętych kryteriów, według których dokonywana jest ocena analizowanych wariantów, znajdują się również kryteria finansowe, w głównej mierze racjonalizacja kosztów [Kosikowski, Ruśkowski 2006, s. 729]. Cele podmiotów publicznych są określone w ustawach ustrojowych i szczegółowych, np. dla jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych, i są głównym elementem ogólnej oceny skuteczności podmiotu publicznego oraz poszczególnych zadań. Innymi słowy, ustalone cele muszą zostać logicznie przyrównane do osiągniętych wyników. Ocena efektywności i skuteczności w wymiarze publicznym jest problemem skomplikowanym, ponieważ sektor publiczny nie jest prostą sumą podmiotów publicznych. Efektywne i skuteczne realizowanie zadań na poziomie państwa może powodować obniżenie efektywności i wymuszać podejmowanie dodatkowych zadań na poziomie lokalnym.

Integracja Polski z Unią Europejską wiąże się z istotnymi następstwami dla funkcjonowania państwa i jego instytucji oraz gospodarki, szczególnie w tych dziedzinach, które dzieli największy dystans do standardów przyjętych we Wspólnocie. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej powinno mieć pozytywny wpływ na tempo nadrabiania opóźnień, ponieważ stwarza możliwość pozyskiwania środków z funduszy wspólnotowych, jak również wymusza działania wynikające z przyjętych zobowiązań w traktacie akcesyjnym. W traktacie akcesyjnym Polska zobowiązała się m.in. do implementacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady; 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Polska zobowiązała się również do transpozycji przepisów prawa wspólnotowego do prawa polskiego [Małachowski 2007, s. 232-235]. Unia Europejska może nałożyć na Polskę kary finansowe, których wymiar ustala zgodnie z obowiązującą procedurą i uwzględnieniem określonych elementów Europejski Trybunał

Sprawiedliwości [Harasim 2009, s. 401-411]. Dla zrealizowania zobowiązań wynikających z traktatu akcesyjnego dokonano w polskim ustawodawstwie zmian, które nakładają na podmioty publiczne zadania i konieczność racjonalnego gospodarowania środkami.

4. Ocena skuteczności i efektywności wydatkowania przez gminę Żywiec środków na recykling odpadów organicznych

W 1994 r. Żywiec oraz siedemnaście gmin powiatów żywieckiego i bielskiego zawarło porozumienie, w wyniku którego została utworzona spółka z o.o. „Beskid”. Spółce zostało powierzone zadanie rozwiązywania problemów gospodarki odpadami komunalnymi na ich terenie. Gminy, zawierając porozumienie, miały świadomość, że tylko współdziałanie daje szansę poprawy jakości środowiska naturalnego, zapewnienie realizacji ustawowych obowiązków gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości bez nadmiernego obciążania budżetów oraz podaży usług na odpowiednim poziomie. Wymienione założenia legły u podstaw sformułowania programu gospodarowania odpadami oraz budowania świadomości ekologicznej mieszkańców. W styczniu 1995 r. rozpoczęto realizację programu gospodarki odpadami w następujących obszarach:

- zmiana systemu gromadzenia i usuwania odpadów komunalnych,
- wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródeł” ich powstawania,
- organizacja pośrednich stacji gromadzenia i doczyszczania surowców wtórnych,
- wprowadzenie opłat za usuwania odpadów [Starypan 2000, s. 28].

Gminy powierzyły również spółce prowadzenie w ich imieniu polityki ekologicznej, w której zakres wchodzi kształtowanie świadomości ekologicznej mieszkańców przez edukację oraz wspieranie organizacyjnie i finansowo proekologicznych inicjatyw. Spółka „Beskid”, która zajmuje się składowaniem i utylizacją odpadów, została zobowiązana statutem do zapewnienia właściwego poziomu usług komunalnych związanych z odbieraniem odpadów, wysokiej jakości oferowanych usług oraz cen akceptowanych przez mieszkańców. Cele te osiągnąć są przez nadzór właścicielski, wpływ na poziom cen usług oraz system dopłat (mieszkańcy nie płacą za odpady organiczne i surowce wtórne). Działania te, służące również ocenie skuteczności realizacji zadań i efektywności wydatkowania środków, mają też w konsekwencji znaczny wpływ na rentowność przedsiębiorstwa. Gminy nie finansują działalności przedsiębiorstwa przez dopłaty bezpośrednie czy pozyskiwanie środków i realizację projektów inwestycyjnych, ale poniosły koszty wdrożenia programu i opłacają część usług, które uznały za strategiczne z punktu widzenia długofalowej polityki ekologicznej. Samorządy, ustanawiając w 1994 r. wspólny program gospodarki od-

padami komunalnymi, przyjęły w planach budowę kompostowni oraz upowszechnienie selektywnej zbiórki odpadów. Argumentem za uwzględnieniem w programie kompostowania było wydłużenie żywotności składowiska i zmniejszenie jego zapachowej uciążliwości. Również powstawanie biogazu na składowisku, na którym są składowane odpady organiczne, miało istotne znaczenie, ponieważ wiąże się to z budową kosztownych instalacji do odbiogazowywania. System zaczęto wprowadzać w Żywcu w styczniu 1995 r., a po uruchomieniu kompostowni komorowej w sierpniu 1997 r. system poszerzono o selektywną zbiórkę bioodpadów przez mieszkańców. Władze miasta podjęły decyzję o finansowaniu całości kosztów odzysku przez recykling odpadów organicznych z budżetu gminy. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej gmina Żywiec rozpoczęła realizację zadania ograniczenia ilości odpadów biodegradowalnych w odpadach kierowanych na składowisko do poziomów i w terminach wynikających ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym.

Ocena osiągnięcia przyjętego celu oraz efektywności wydatkowanych środków zostanie dokonana po zakończeniu pierwszego etapu zadania w roku 2011. Przedstawiona analiza jest próbą weryfikacji aktualnego stanu realizacji zobowiązania za pomocą zaproponowanych mierników. Zadanie podzielono na podzadania i dokonano oceny celów cząstkowych z punktu widzenia skuteczności jako miary stopnia osiągnięcia zamierzonego celu oraz efektywności jako relacji wyniku do nakładu.

Dla przeprowadzenia obliczeń założono, że realizacja zobowiązania rozpoczęta została w roku 2002 i jej przebieg ma charakter liniowy. Osiągnięcie w 2010 r. 25% redukcji udziału odpadów organicznych w odpadach kierowanych do składowania dla liniowego przebiegu procesu oznacza, że średnioroczne ograniczenie ilości odpadów biodegradowalnych powinno wzrastać o 2,78%.

Uzasadnienie przyjętych założeń jest następujące: rok 2002 jako data rozpoczęcia realizacji zadania wydaje się optymalny, ponieważ znane już były warunki akcesji (negocjacje w obszarze „Środowisko” rozpoczęły się w grudniu 1999 r., a zakończyły w październiku 2001 r.), również mieszkańcy, gmina i przedsiębiorstwo byli przygotowani do podjęcia zadania. Opóźnienie o trzy lata mogłoby doprowadzić do niewykonania pierwszego etapu, ponieważ pięć lat to prawdopodobnie zbyt mało czasu na tak trudne zadanie¹².

Przyjęcie liniowego przyrostu odzysku odpadów może wydawać się bardziej kontrowersyjne. Zastosowane rozwiązanie jest próbą znalezienia kompromisu między racjami ekonomicznymi i ekologicznymi. Z ekonomicznego punktu widzenia najbardziej korzystne wydawałoby się skokowe spełnienie wymogów zobowiązania w 2010 r. i uzyskanie 100% skuteczności (relacja wyniku do standardu – odzysku referencyjnego) realizacji zadania. W praktyce jest to sytuacja mało prawdopodobna, ponieważ oznaczałaby zbudowanie w ciągu roku systemu selektywnej zbiórki

¹² W Polsce segregacja odpadów biodegradowalnych przez mieszkańców prowadzona jest w dwóch gminach: w Koninie i w Żywcu. W Koninie realizację zadania, którego celem jest spełnienie zobowiązania wynikającego z traktatu akcesyjnego, rozpoczęto w 2002 r.

odpadów oraz wysokiego poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców. Są to procesy, które trwają wiele lat, wymagają stosowania instrumentów finansowych i nowoczesnych technik zarządzania i marketingu. Również koszty takiego rozwiązania w dłuższym okresie są wyższe od korzyści. Szybsze wypełnienie składowiska wymusza budowę nowego oraz rekultywację starego i zainstalowanie w nim systemu do odgazowywania. Podobnie utrzymywanie na niskim poziomie segregacji (żeby funkcjonowała) za pomocą odpłatności i nagły wzrost odzysku odpadów organicznych (jeśli jest możliwy) mógłby się okazać zbyt kosztowny. W obydwu przypadkach cena składowania odpadów musiałaby być niższa od ceny recyklingu odpadów ulegających biodegradacji, co oczywiście jest możliwe¹³. Z punktu widzenia ochrony środowiska najkorzystniejsze byłoby spełnienie warunków akcesji od roku 2004 (dwa lata na osiągnięcie wymaganego poziomu odzysku), ale byłoby to drogie (nieefektywne), mało realne do zrealizowania i trudne do przeforsowania rozwiązanie. Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty oraz fakt, że w 2010 r. kończy się pierwszy etap zadania, którego trzeci etap zakończy się 2020 r., należy stwierdzić, że zaproponowane założenie o liniowym przebiegu jego realizacji jest racjonalne. Łączy w sobie elementy długofalowej budowy świadomości ekologicznej mieszkańców, co gwarantuje skuteczne osiągnięcie celu oraz efektywne wydatkowanie środków publicznych.

Posługując się danymi dotyczącymi prognozy ilości wytwarzania odpadów ulegających biodegradacji do roku 2015 zawartej w Planie gospodarki odpadami dla gminy Żywiec, obliczono, jaka ilość odpadów powinna zostać poddana recyklingowi w poszczególnych latach, która zapewni realizację podzadań przy założonych warunkach. W tabeli 1 przedstawiono również rzeczywiste poziomy odzysku odpadów biodegradowalnych oraz obliczony miernik skuteczności.

$$S_c = \frac{O_r}{O_t} 100\%, \quad (1)$$

gdzie: S_c – skuteczność celu cząstkowego dla danego roku,

O_r – ilość rzeczywistego odzysku w danym roku,

O_t – ilość referencyjna odzysku w danym roku przy założeniu liniowego wzrostu odzysku.

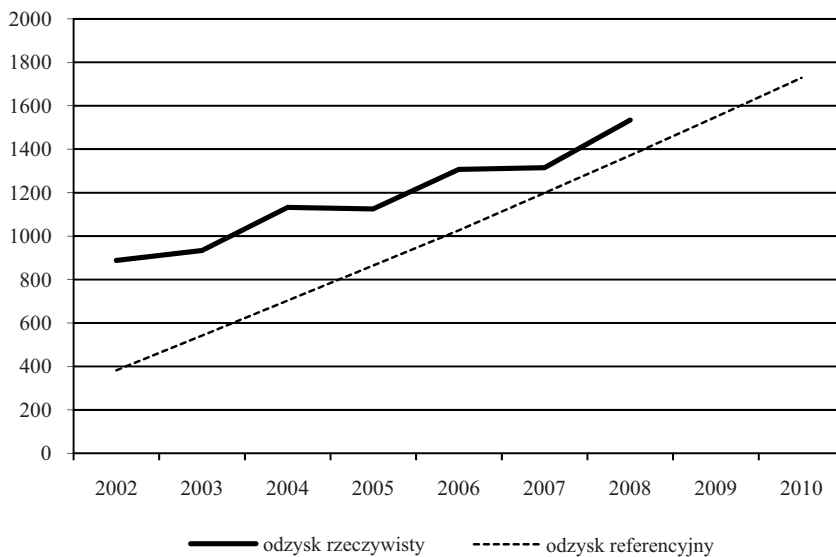
Obliczono również procentowy miernik umożliwiający porównanie procentowego odzysku dla danego roku z przyjętym procentowym odzyskiem referencyjnym.

¹³ Gmina może wymusić „odpowiedni” poziom cen na przedsiębiorstwie, którego jest właścicielem, ale to spowoduje spadek jego rentowności. Jeśli gmina nie jest właścicielem (współwłaścicielem) wysypiska, to musi się zgodzić na warunki, jakie podyktuje podmiot dysponujący nim. Utrudnione jest również prowadzenie kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi.

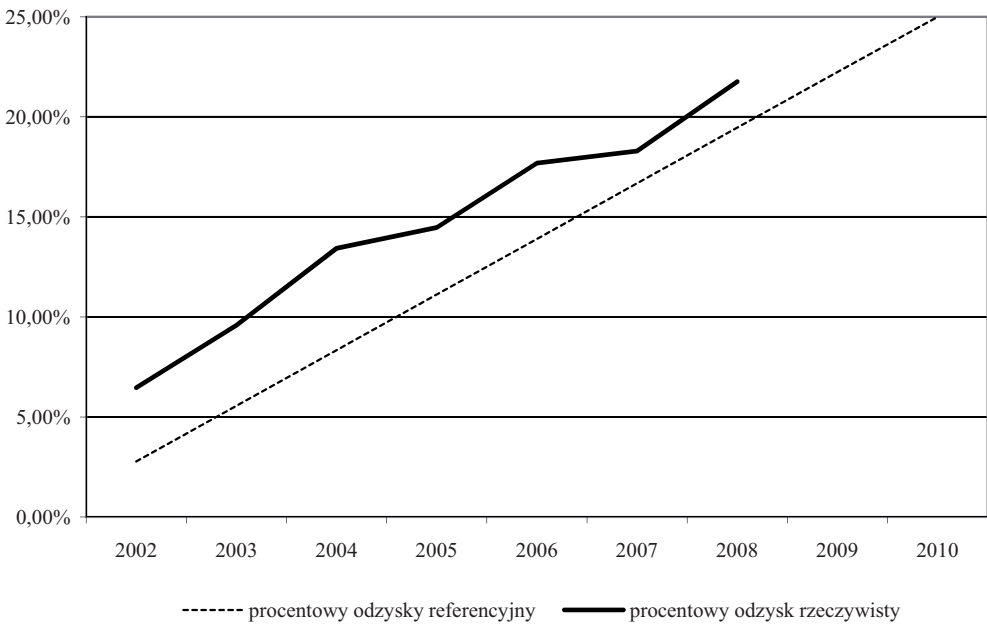
Tabela 1. Skuteczność realizacji ograniczenia odpadów ulegających biodegradacji w odpadach kierowanych do składowania

Lata	Łączna ilość odpadów ulegających biodegradacji w Mg	Ilość bazowa w Mg	Założony współczynnik odzysku w procentach	Dopuszczalne składowanie w Mg	Obowiązkowy odzysk opakowań papierowych w Mg	Referencyjny poziom odzysku O_r w Mg	Odzysk rzeczywisty O_r w Mg	Skuteczność realizacji podzadania S_c w %	Procentowy rzeczywisty wskaźnik odzysku
1995		4523							
2002	5025		2,78	4397	346	382	888	232	6,46
2003	5087		5,56	4272	273	542	934	172	9,58
2004	5149		8,34	4146	300	703	1132	161	13,43
2005	5212		11,12	4020	327	865	1125	130	14,47
2006	5278		13,90	3884	354	1027	1307	127	17,69
2007	5349		16,68	3769	381	1199	1315	110	18,29
2008	5423		19,46	3643	408	1372	1534	112	21,76
2009	5501		22,24	3517	435	1549			
2010	5583		25,00	3392	462	1729			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Planu gospodarki odpadami dla gminy Żywiec oraz sprawozdań zarządu z działalności finansowej Spółki z o.o. „Beskid”.

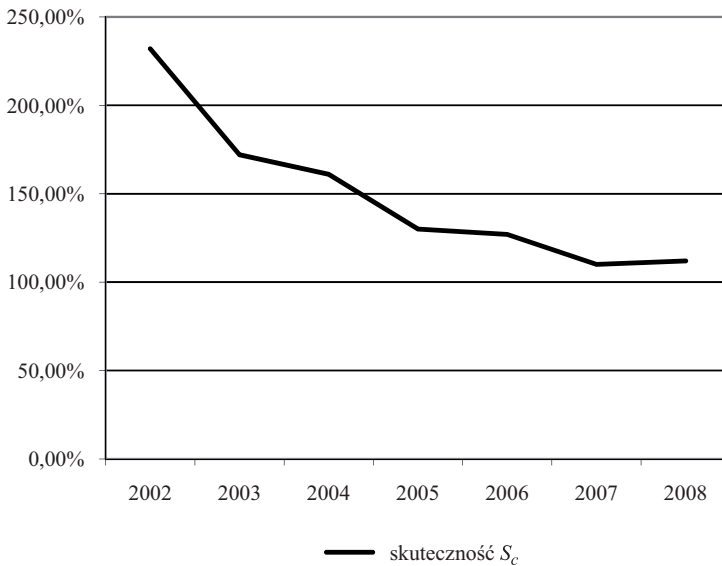
**Rys. 1.** Porównanie rzeczywistego odzysku odpadów biodegradowalnych z odzyskiem referencyjnym w Mg

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Porównanie rzeczywistego procentowego odzysku z referencyjnym wskaźnikiem odzysku

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Skuteczność realizacji odzysku w danym roku

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tab. 1 oraz na rys. 1, 2, 3 pokazują, że wyznaczone zadanie w podziale na podzadania jest realizowane w stopniu pozwalającym realnie oczekiwać osiągnięcia zakładanego celu. Zaproponowane wskaźniki oceny skuteczności dla każdego roku są na wysokim zadowalającym poziomie. Wysoki poziom wskaźnika w latach 2002-2004 jest związany z tym, że selektywna zbiórka odpadów rozpoczęła się w 1997 r. i w 2002 r. odnotowano już wysoki poziom segregacji. Przyjęcie wcześniejszej daty rozpoczęcia realizacji zobowiązań spowodowałoby, że średnioroczne tempo dochodzenia do założonego celu byłoby niższe (1,79%), a to przeniosłoby się korzystnie na wysokość wskaźników skuteczności. Czy skuteczność realizowanego zadania jest obiektywnie na zadowalającym poziomie, biorąc pod uwagę przyjęte założenia? W Koninie, w którym realizowane jest zadanie mające na celu osiągnięcie poziomów ograniczeń udziału odpadów organicznych w odpadach kierowanych do składowania, wskaźnik odzysku odpadów biodegradowalnych w stosunku do ogółem przyjętych odpadów komunalnych w roku 2007 wyniósł 13% [*Budowa i eksploatacja...* 2008, s. 15]. W Żywcu wskaźnik ten w 2007 r. wyniósł 15,3%, w 2008 r. 16,9%. Dane te nie świadczą o skuteczności realizacji zadania, ale o poziomie segregacji, która ma wpływ na osiągnięcie celu.

Ocena efektywności ponoszonych wydatków na koszty recyklingu odpadów organicznych¹⁴ została dokonana za pomocą miernika określonego relacją wyniku do nakładu. Za wynik przyjęto koszty, jakie należałoby ponieść, gdyby odpady organiczne nie były segregowane i zostałyby oddane do składowania jako tzw. odpady zmieszane. Jest to oczywiście założenie hipotetyczne, przyjęte do porównań, ponieważ koszty składowania odpadów zmieszanych ponoszą mieszkańcy, a dla proponowanego sposobu oceny to gmina płaciłaby za składowanie. Nakładem jest koszt płacony spółce „Beskid” za przyjęcie odpadów organicznych wyrażony iloczynem ceny jednostkowej (za tonę = Mg) i ilości w Mg:

$$E = \frac{W}{N}, \quad (2)$$

gdzie: E – efektywność środków wydatkowanych na realizację zadania w danym roku,

W – ilość odpadów organicznych w Mg pomnożona przez cenę (zł/Mg) przyjęcia odpadów zmieszanych,

N – ilość odpadów organicznych pomnożonych przez cenę, jaką gmina płaci przedsiębiorstwu za odbiór odpadów biodegradowalnych.

Ocena efektywności wydatkowania środków publicznych na cele realizowane w ochronie środowiska jest problemem skomplikowanym, ponieważ trudno dokonać wyceny w pieniądzu całości uzyskanego efektu. Ocena dokonywana jest za

¹⁴ W analizie pominięto koszty transportu odpadów realizowanego przez inną spółkę komunalną.

pomocą metod analizy ekonomicznej, najczęściej tylko część efektu oceniana jest miernikami analizy finansowej.

Przedstawiona ocena efektywności wydatkowania środków jest dokonana za pomocą proponowanego miernika z punktu widzenia analizy finansowej. Konstrukcja miernika oparta jest na idei kosztu alternatywnego, która wyraża się stwierdzeniem: zastosowanie tańsze jest efektywniejsze. Ocena wydatkowania środków na podstawie tak sformułowanego kryterium jest uproszczona, ale analiza całościowa uwzględniająca wszystkie aspekty realizowanego zadania będzie uprawniona po jego zakończeniu. Na tym etapie realizacji zadania proponowany miernik w sposób wystarczający pokazuje finansową treść oceny, łatwo jest wykonać obliczenia, bezproblemowa jest również jego interpretacja. Jeśli relacja wyniku do nakładu jest większa (równa) od jedności, to znaczy, że środki zostały wydatkowane efektywnie. Relacja mniejsza od jedności nie wyklucza efektywności, należy wówczas dokonać oceny z wykorzystaniem metod analizy ekonomicznej. Zasadniczą wadą miernika jest możliwość manipulowania nim, licznikiem i mianownikiem, co podważa wiarygodność wyniku. W analizowanym przypadku obie wielkości to ceny (za przyjęcie przez przedsiębiorstwo komunalne odpadów zmieszanych i organicznych), na które gmina ma wpływ. Ceny mogą zostać ustalone na poziomie zapewniającym „właściwą” wielkość miernika. Zaproponowane kryterium nie daje również szerszych możliwości poznawczych na temat badanego zadania.

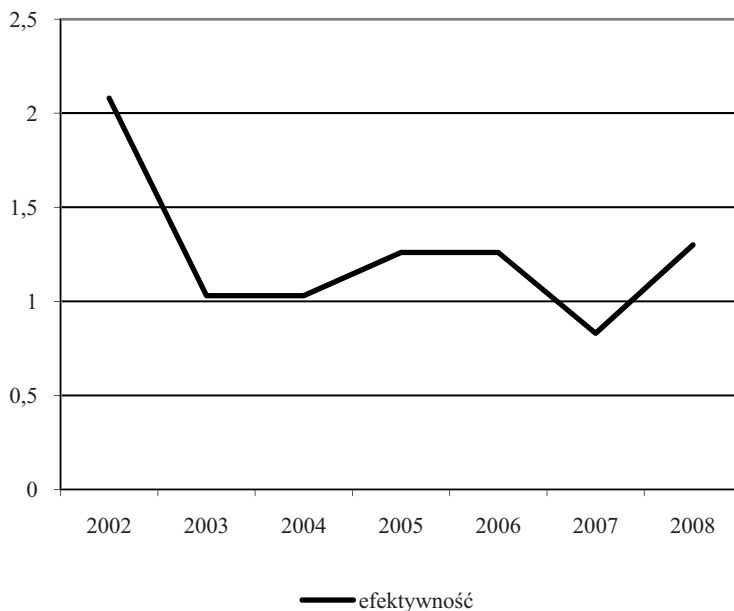
Tabela 2. Efektywność wydatków poniesionych na ograniczenie odpadów biodegradowalnych w odpadach kierowanych do składowania

Lata	Ilość odpadów bio w Mg	Cena odpadów bio zł/Mg	N w zł	Cena odpadów zmieszanych w zł/Mg	W w zł	W/N
2002	888	642	30 802,14	72,05	63 980,40	2,08
		246				
2003	934	70,00	65 380,00	72,05	67 294,70	1,03
2004	1132	70,00	79 240,00	72,05	81 560,60	1,03
2005	1125	70,00	78 750,00	87,93	98 921,25	1,26
2006	1307	70,00	91 490,00	87,93	114 924,51	1,26
2007	1315	120,00	157 800,00	100,00	131 500,00	0,83
2008	1534	125,00	191 750,00	162,00	248 508,00	1,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań zarządu z działalności finansowej spółki z o.o. „Beskid”.

Ocena efektywności wydatkowania środków publicznych na realizację przez gminę zadania według przyjętego kryterium jest pozytywna. Wskaźnik efektywności, poza rokiem 2007 (dane przedstawione w tab. 2 oraz na rys. 4), jest większy

od jedności, co oznacza, że bez prowadzonej segregacji koszty utylizacji odpadów byłyby wyższe. Zasadniczy wpływ na efektywność zadania miała wysokość opłaty za korzystanie ze środowiska (opłata za Mg odpadów położonych na składowisku) ustalanej przez państwo, która do roku 2007 wynosiła 15,00 zł za Mg. Taki poziom opłaty powodował, że selektywna zbiórka była nieopłacalna i „korzystniejsze” finansowo dla samorządów było składowanie odpadów. W Koninie np. selektywna zbiórka odpadów w 2007 r. przyniosła stratę w wysokości 500 000 zł [Budowa i eksploatacja... 2008, s. 16]. W Żywcu w ramach programu gospodarki odpadami komunalnymi przyjęto koncepcję wysokich cen za składowanie odpadów przy jednoczesnym premiowaniu selektywnej zbiórki. Wysegregowane surowce wtórne przyjmowane są nieodpłatnie, a koszty związane z ich zagospodarowaniem są częściowo (w ramach działalności finansowej spółki) finansowane z przychodów za składowanie. W roku 2008 sytuacja uległa radykalnej zmianie. Rząd uznał, że realizacja zobowiązań traktatowych jest zagrożona, dlatego opłata za korzystanie ze środowiska została podniesiona do 75,00, a w 2009 r. do 100,00 zł za Mg. W 2009 r. cena za składowanie w Żywcu wynosi 200,00 zł za Mg, a za kompostowanie odpadów organicznych 130,00 zł za Mg, co jeszcze bardziej poprawia efektywność wydatkowania środków na realizację zadania mierzoną proponowanym miernikiem.



Rys. 4. Efektywność wydatkowania środków na realizację zadania w danym roku

Źródło: opracowanie własne.

Korzystna dla oceny efektywności wydatkowania środków publicznych różnica cen za przyjęcie odpadów zmieszanych i biodegradowalnych z punktu widzenia przedsiębiorstwa komunalnego nie zapewnia rentowności świadczonej usługi. W latach 2006-2008 na składowaniu odpadów osiągnięto wynik dodatni, a na recyklingu odpadów organicznych ujemny [*Kompleksowa gospodarka...* 2009, s. 25-26], co może potwierdzać przedstawioną wadę zastosowanego miernika.

5. Podsumowanie

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych jednoznacznie określa związek między efektywnością i skutecznością w sektorze publicznym. Warunkiem efektywności jest osiągnięcie celu, oczywiście pod warunkiem optymalnego doboru metod i środków służących jego osiągnięciu. W sektorze publicznym ocena finansowa jest ważna, ponieważ wydatkowane są środki publiczne i ich rozdysponowywanie jest pod szczególną kontrolą. Obowiązują zasady: oszczędności, racjonalności i maksymalizacji efektów przy danych nakładach. Z drugiej strony sztywne przyjęcie tej logiki mogłoby prowadzić do sytuacji, w której w procesie wydatkowania środków publicznych górę wzięłaby efektywność finansowa kosztem gwarancji osiągnięcia celów. Właściwa zatem ocena realizacji zadań publicznych musi zostać dokonana z punktu widzenia efektywności i skuteczności z uwzględnieniem sprzężeń między obiema kategoriami.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej rozszerzyło zakres zadań publicznych, co wynika ze zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym. Szczególnie gminy mają do wykonania trudne zadania, ponieważ dotyczą one obszarów o największych zapóźnieniach w stosunku do standardów Unii Europejskiej. Warunki zobowiązań zawartych w traktacie akcesyjnym oraz określenie czasu ich realizacji pozwalają dokonywać bieżącej oceny stanu podjętych działań z perspektywy przyjętych terminów. Ocen tych należy dokonywać nie tylko w kontekście znaczenia jakości środowiska naturalnego dla poziomu życia mieszkańców, osiągania standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, ale również z punktu widzenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych na realizowane cele.

Gospodarka odpadami komunalnymi należy do katalogu zadań własnych gminy i to ona jest odpowiedzialna za właściwe i zgodne z obowiązującym prawem jej funkcjonowanie. Dotyczy to również zobowiązań wynikających z traktatu akcesyjnego. Ustawodawca dokonał bowiem transpozycji dyrektywy 1999/31/WE o odpadach do tych uregulowań polskiego prawa, które odnoszą się do gminy. Odpowiedzialność gminy w kwestii odpadów ulegających biodegradacji dotyczy ograniczenia ich składowania w przyjętych terminach i określonej wagowo masie.

Gmina Żywiec, realizując ustawowy obowiązek ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji w odpadach kierowanych do składowania, podjęła decyzję o finansowaniu zadania ze środków budżetowych. Pierwszy etap zadania, które obejmuje lata 2004-2020, zostanie zakończony w 2010 r. Celem artykułu była ocena

efektywności i skuteczności wydatkowania środków na realizację wyznaczonego celu. Dokonano analizy danych przydatnych z punktu widzenia badanego celu z lat 2002-2009 i obliczono mierniki efektywności i skuteczności zgodnie z przyjętymi kryteriami. Otrzymane wyniki wskazują, że osiąganie celu przebiega prawidłowo. Rzeczywiste mierniki efektywności i skuteczności dla poszczególnych lat (poza jednym wyjątkiem) są wyższe od wyliczonych teoretycznie, co uprawnia do założenia, że cel zostanie osiągnięty. Należy również stwierdzić, że państwo powinno wykorzystywać posiadane instrumenty (w opisanym przypadku opłata za korzystanie ze środowiska), żeby wspierać gminy, które podjęły wysiłek realizacji nałożonych na nie obowiązków.

Literatura

- Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Wiemer D.L., *Cost – Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall Inc., Upper Saddle River, New Jersey 2001.
- Budowa i eksploatacja bezpiecznych składowisk odpadów. Nowe wymagania prawne i technologiczne*, Wydawnictwo „ABRYS”, Poznań 2008.
- Drucker P.F., *Menedżer skuteczny*, Wydawnictwo MT Biznes sp. z o.o., Warszawa 2004.
- Fołtyn-Zarychta M., *Analiza kosztów – korzyści w ocenie efektywności inwestycji proekologicznych*, AE, Katowice 2008.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, AE, Katowice 2009.
- Głuchowski J., Huterski R., Kołosowska B., Patyk J., Wiśniewski J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2005.
- Harasim J. (red.), *Warsztaty doktoranckie 2008. Zarządzanie-finanse-ekonomia*, AE, Katowice 2009.
- Hedley T.P., *Measuring public sector effectiveness using private sector methods*, „Public Productivity and Management Review” 1998, tom 21, nr 3.
- Jurasz F., *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*, Wydawnictwo Normalizacyjne ALFA-WERO, Warszawa 1998.
- Kompleksowa gospodarka odpadami, selektywna zbiórka, segregacja i recykling odpadów w czasie kryzysu*, Materiały pokonferencyjne, Wydawnictwo „ABRYS”, Poznań 2009.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, 2006.
- Kozłowska B. (red.), *Instrumenty polityki ekologicznej*, Wydawca Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi, Łódź 2005.
- Krajowa strategia ograniczenia ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji*, Ministerstwo Środowiska, 2004.
- Kuczyńska I. (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami w aspekcie aktualizacji Planów Gospodarki Odpadami*, Wydawnictwo Katedra Ekologii Terenów Przemysłowych, Wydział Górnictwa i Geoinżynierii Akademii Górniczo Hutniczej w Krakowie, Kraków 2007.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Małachowski K. (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

- Piontek W., *Zarys finansów publicznych*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2003.
- Pszczołkowski T., *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1978.
- Skowron M., *Nie marnujmy odpadów – są zasobami*, „Przegląd Komunalny” 2008 nr 3.
- Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy*, Wydanie VI rozszerzone, Wydawnictwo Znicz, Szczecin 1998.
- Starypan J., *Efekty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na żywiecczyźnie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu nr 389, I Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe”, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, PN-EN ISO 9000, PKN, Warszawa 2006.
- Tetlak Z., Starypan J., *Konsekwencje niewypelniania zobowiązań akcesyjnych*, „Przegląd Komunalny” 2008 nr 11.
- XV-lecie systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce*, Materiały pokonferencyjne z dnia 7 czerwca 2004 r., Wydawnictwo Agencja Wydawniczo-Reklamowa „Antex”, Wrocław 2004.

COMMUNAL WASTE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING

Summary: The scope of public tasks and, consequently, the amount of spending is determined by solutions adopted in national constitutions and legislation which specify the obligations of public authorities. Poland's accession to the EU has broadened the scope of public tasks as a result of the obligations in the Accession Treaty. There are fixed deadlines for achieving the determined goals and sanctions for not meeting the assumed obligations. In particular, communes have very difficult tasks related to most underdeveloped fields as far as EU standards are concerned. Such fields include the communal waste management. The article is an attempt to evaluate spending of resources on relevant goals in that field from the perspective of efficiency and effectiveness, based on the case of the commune of Żywiec located in the region of Śląsk.