

Piotr Szczypa

Zarządzanie finansami w ochronie środowiska na przykładzie gminy Kołbaskowo

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 223-231

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

PIOTR SZCZYPA
Uniwersytet Szczeciński

ZARZĄDZANIE FINANSAMI W OCHRONIE ŚRODOWISKA NA PRZYKŁADZIE GMINY KOLBASKOWO

Wprowadzenie

Finanse, zarówno te publiczne, przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych obejmują coraz dokładniej obszar ochrony środowiska. Przez system finansowania ochrony środowiska rozumie się zbiór zasad i przepisów określających sposoby i tryb gromadzenia oraz rozliczania zasobów pieniężnych na ten cel¹. To że finanse wspomagają zarządzanie środowiskiem jest wysoce uzasadnione, gdyż artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa, że działalność państwa powinna być prowadzona zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a finanse w ochronie środowiska wspomagają realizację tej zasady. Pod pojęciem zasady zrównoważonego rozwoju rozumie się: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli (obecnie i w przyszłości)”².

Od skuteczności zarządzania finansami w ochronie środowiska zależeć będzie poziom, jak i zakres przedsięwzięć proekologicznych. Stwierdzenie to odnosi się także do najmniejszej jednostki sektora samorządowego, jakim jest gmina. Celem opracowania jest przedstawienie roli oraz ocena zarządzania finansami w ochronie środowiska w gminie Kolbaskowo.

Istota zarządzania finansami w ochronie środowiska

Zadania ustawowe gmin dotyczące ochrony środowiska są następujące³:

- ochrona środowiska i przyrody,
- utrzymanie ładu przestrzennego,
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę,

¹ Por. S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 1997, s. 85–91.

² A. Barczak: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 37.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

- kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych,
- utrzymanie czystości i porządku,
- utrzymanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- utrzymanie zieleni gminnej i zadrzewienia.

Większość gminnych zadań na rzecz ochrony środowiska ma wymiar ogólnospołeczny i obecne rozwiązanie, że traktowane są jako zadania własne nie jest korzystne. Ograniczone środki, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, różny poziom świadomości ekologicznej władz lokalnych, konflikt interesów – mogą powodować (i powodują) w wielu przypadkach, że działania na rzecz ochrony środowiska będą marginalizowane lub odwlekane w czasie. Korzystniej byłoby, żeby zadania z zakresu ochrony środowiska stanowiły zadania zlecone, tym bardziej że inwestycje proekologiczne najczęściej są stosunkowo kosztowne. Środki na ich realizację powinny pochodzić głównie ze źródeł centralnych, a nie samorządowych⁴. Oczywiście działania o typowo lokalnym wymiarze, takie jak utrzymanie zieleni, drzew na terenie gminy, gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być realizowane ze środków własnych.

Realizacja przyszłych zadań w zakresie ochrony środowiska w gminie ma swoje odzwierciedlenie nie tylko po stronie wydatków, ale także po stronie dochodów. Gminy muszą poszukiwać źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć proekologicznych. System finansowania ochrony środowiska w ramach finansów publicznych opiera się między innymi na:

- środkach budżetowych,
- funduszach celowych,
- środkach Unii Europejskiej,
- środkach z partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na szerszą uwagę zasługuje rola funduszy celowych, które w polskiej praktyce środki finansowe pozyskują z opłat i kar za emisję zanieczyszczeń do środowiska, a następnie środki te wykorzystane są do realizacji przedsięwzięć ekologicznych przez dotacje oraz preferencyjne pożyczki. Fundusze ekologiczne działają na czterech szczeblach:

- krajowym – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- regionalnym – wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- powiatowym – powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- gminnym – gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponadto coraz lepiej jednostki samorządu terytorialnego aplikują i wykorzystują środki z funduszy Unii Europejskiej na realizację inwestycji w ochronie środowiska. Także coraz więcej uwagi poświęca się możliwościom, jakie daje partnerstwo publiczno-prywatne do realizacji przedsięwzięć proekologicznych.

⁴ Por. A. Barczak: *op.cit.*, s. 42; M. Górski: *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska*. PiP 1993, z. 6, s. 63.

Finanse publiczne w ochronie środowiska stanowią ważną część tych środków publicznych i przez ich wykorzystanie do inwestycji oraz bieżącej działalności w zakresie ochrony środowiska wpływają pośrednio i bezpośrednio na czynniki determinujące rozwój gospodarki. Proces ten dodatkowo wspomagany jest przez przedsięwzięcia realizowane przez przedsiębiorstwa z ich środków na ten cel. Dlatego zarządzanie finansami w ochronie środowiska na poziomie gminy jest bardzo istotne.

Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia „zarządzania finansami” czy też bardzo często używanego w odniesieniu do sektora publicznego pojęcia „gospodarka finansowa”. Jednakże w ustawie znajduje się opis zakresu finansów publicznych, który także dotyczy problematyki finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska. Zatem zgodnie z ustawą o finansach publicznych – finanse publiczne, w tym finanse w ochronie środowiska, obejmują procesy związane z akumulowaniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności z:

- gromadzeniem dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowaniem środków publicznych,
- finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- zaciąganiem zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzaniem środkami publicznymi,
- zarządzaniem długiem publicznym,
- rozliczeniem z budżetem Unii Europejskiej.

Zarządzanie gminnymi finansami w ochronie środowiska dotyczy wszystkich wskazanych procesów. Charakterystykę czynności wykonywanych w poszczególnych modułach gospodarki finansowej (zarządzania finansami) przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Charakterystyka gospodarki finansowej w ujęciu modułowym

Moduł gospodarki finansowej	Zakres czynności
1	2
Pobór i gromadzenie środków publicznych	Zdefiniowanie źródeł zasileń oraz ocena ich wydajności, określenie sposobu poboru środków publicznych, rzeczywista realizacja płatności (w tym podjęcie efektywnych czynności egzekucyjnych w stosunku do należności przeterminowanych)
Wydatkowanie środków publicznych	Rozpoznanie potrzeb publicznych, hierarchia zadań, planowanie wielkości i kierunków rozdysponowania wydatków publicznych, dobór metod budżetowania wydatków publicznych
Finansowanie potrzeb pożyczkowych	Identyfikacja potrzeb pożyczkowych na poziomie podsektora rządowego i samorządowego, wybór najbardziej efektywnego w danych warunkach źródła finansowania z uwzględnieniem jego dostępności, związanych z nim kosztów finansowych, elastyczności w zakresie zmiany pierwotnych warunków finansowania

1	2
Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne	Podejmowanie ogółu decyzji, których rezultatem jest powstanie zobowiązań obciążających budżet państwa lub budżety samorządowe (np. współfinansowanie zadań z wykorzystaniem środków unijnych oraz mechanizmów finansowych EOG, udzielanie poręczeń, zawieranie umów na dostawy i roboty budowlane itd.)
Zarządzanie środkami publicznymi	Efektywne zarządzanie środkami publicznymi m.in. przez lokowanie nadwyżek środków pieniężnych zgodnie z zasadami określonymi przez ustawę o finansach publicznych
Zarządzanie długiem publicznym	Opracowanie kompleksowej koncepcji (strategii) zarządzania długiem publicznym określającej m.in. bezpieczny poziom wielkości długu, możliwości minimalizowania kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym i negatywne skutki zadłużenia oddziałujące na gospodarkę
Rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej	Rozliczenia zadań współfinansowanych z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej, ocena poziomu absorpcji środków unijnych, monitoring wykorzystania środków z funduszy europejskich w polskich warunkach, wypełnienie zobowiązań finansowych wynikających z członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej
Sprawozdawczość finansowa	Sporządzanie raportów i sprawozdań finansowych w terminach i formach określonych obowiązującymi przepisami prawa
Weryfikacja i kontrola	Ocena skuteczności realizowanych zadań publicznych m.in. pod kątem ich celowości, zgodności z prawem, efektywności ekonomicznej, zasad racjonalnego gospodarowania i inne
Audyt w sektorze finansów publicznych	Badanie systemów zarządzania i kontroli w danej jednostce sektora finansów publicznych (w tym ocena procedur kontroli finansowej) oraz wykonywanie czynności doradczych zmierzających do usprawnienia dotychczasowej działalności jednostki

Źródło: A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 94.

Większość wskazanych w tabeli 1 czynności wykonywanych w ramach zarządzania finansami odnosi się do zarządzania finansami w ochronie środowiska. Szczególną uwagę w odniesieniu do zarządzania finansami w ochronie środowiska w kontekście gminy należy zwrócić na: ściągłość środków pieniężnych z tytułu opłat i podatków ekologicznych, celowość wydatkowania środków na przedsięwzięcia proekologiczne, skuteczność zdywersyfikowania źródeł finansowania zadań w zakresie ochrony środowiska, terminowość i dokładność rozliczeń, raportowanie w zakresie finansów w ochronie środowiska.

Finanse w ochronie środowiska w gminie Kołbaskowo

Gmina Kołbaskowo, to jedna z najdalej na zachód wysuniętych gmin w województwie zachodniopomorskim. Położona jest w zasięgu oddziaływania gminy-miasta Szczecina, gdzie skupione są funkcje obsługi ludności o znaczeniu regionalnym. Z kolei dla Szczecina gmina Kołbaskowo stanowi zaplecze w zakresie niektórych funkcji (turystyka podmiejska, ujęcia wody, zaplecze mieszkaniowe). Gmina Kołbaskowo jest położona prawie w całości na obszarze Zaodrza, znajduje się na granicy dwóch krain fizyczno-geograficznych. Są to

Wzniesienia Szczecińskie i Dolina Dolnej Odry, stanowiące część Pobrzeża Szczecińskiego. Przez obszar gminy przepływa Odra Zachodnia. Zlokalizowane są tu także kanały: Kurowski, Leśny, Obnica, Przecznicza, Skośnica, Żeglica, które wraz z innymi kanałami łączą się na obszarze Międzyodrza z Odrą Zachodnią i Regalicą. Ze względu na duże walory przyrodnicze i krajobrazowe, związane z Doliną Odry oraz przygranicznym położeniem, gmina zaliczana jest do gmin o wysokich walorach turystycznych. Użytki rolne stanowią 65,7% powierzchni gminy. Lasy w gminie Kolbaskowo zajmują około 7,1% powierzchni gminy. Gmina Kolbaskowo charakteryzuje się niewielkim uprzemysłowieniem.

W celu wskazania roli oraz dokonania oceny systemu zarządzania finansami w ochronie środowiska w gminie Kolbaskowo w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na źródła finansowania realizowanych w gminie zadań proekologicznych. W tabeli 2 przedstawiono przykładowe zadania w zakresie ochrony środowiska wraz z określonymi przez gminę źródłami finansowania.

Wskazane w tabeli 2 źródła finansowania zadań w zakresie ochrony środowiska w gminie Kolbaskowo nie wyczerpują wszystkich możliwości, jakie praktykuje się lub przewiduje. Należy podkreślić, iż w gminie Kolbaskowo poszukuje się innych niż własne źródła finansowania działań proekologicznych. Gmina skutecznie w tym zakresie aplikowała o środki z funduszy Unii Europejskiej. Przykładowo przy finansowaniu zadań w ramach kanalizacji gminy Kolbaskowo udział środków UE stanowił 49,6% (pozostałe źródła finansowania to: budżet państwa 4,5%, FOŚiGW 8,0% oraz własne środki 37,9%). Budowa wodociągu na terenie gminy była sfinansowana w 28,3% ze środków unijnych, 62,8% stanowiły własne środki, a 8,9% środki FOŚiGW⁵.

Tabela 2

Źródła finansowania zadań w zakresie ochrony środowiska w gminie Kolbaskowo

Cel	Rodzaj działania/ inwestycji	Źródła finansowania
1	2	3
Cel 1. Zaopatrzenie w wodę	Realizacja I etapu koncepcji wodociągu dla gminy Kolbaskowo	– budżet gminy – WFOŚiGW – fundusze UE
Cel 2. Gospodarka ściekowa	Uregulowanie gospodarki ściekowej w miejscowości Pargowo	– budżet gminy – PFOŚiGW

⁵ Dane z ankiety dla potrzeb wykonania „Monitoringu realizacji programu ochrony środowiska” oraz aktualizacji „Programu ochrony środowiska województwa zachodniopomorskiego” sporządzonej dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego. Departament Ochrony Środowiska. Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego.

1	2	3
Cel 3. Gospodarka odpadami	Utworzenie Gminnego Punktu Zbiórki Odpadów Niebezpiecznych	- budżet gminy
	Zakup pojemników do selektywnej zbiórki odpadów	- budżet gminy - PFOŚiGW
	Inwentaryzacja i likwidacja dzikich wysypisk	- budżet gminy - PFOŚiGW
	Opracowanie programu usuwania azbestu z terenu gminy (inwentaryzacja źródeł)	- Urząd Gminy
Cel 4. Poprawa jakości środowiska atmosferycznego	Inwentaryzacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie gminy	- użytkownicy środowiska - budżet gminy
	Budowa sieci i przyłączy gazowych do miejscowości gminy Kołbaskowo zgodnie z koncepcją programową	- użytkownicy środowiska - WFOŚiGW - fundusze UE
	Budowa ścieżek rowerowych i ciągów pieszych	- budżet gminy - fundusze UE - WFOŚiGW
	Modernizacja komunalnych kotłowni (przejsie z paliwa stałego na gazowe)	- budżet gminy
	Termomodernizacja budynków komunalnych i spółdzielczych	- WFOŚiGW - PFOŚiGW - fundusze UE - budżet gminy - środki własne spółdzielni mieszkaniowych, środki własne najemców lokali komunalnych - fundusz termomodernizacji
	Rozbudowa linii energetycznych	- środki własne ENEA SA - fundusze UE
Cel 5. Racjonalne użytkowanie zasobów przyrodniczych	Opracowanie operatu Waloryzacja przyrodnicza gminy Kołbaskowo	budżet gminy
	Utworzenie nowych obszarów chronionych	- budżet gminy - budżet województwa - fundusze UE - WFOŚiGW

1	2	3
Cel 6. Rozwój energetyki opartej o źródła odnawialne	Wykorzystanie biogazu dla potrzeb składowiska odpadów w Smolęcinie	- fundusze inwestorów
	Budowa farm wiatrowych na terenie gminy	- fundusze inwestorów - fundusze UE - NFOŚiGW - WFOŚiGW
	Szkolenie rolników w zakresie możliwości upraw roślin energetycznych	- budżet gminy - fundusz Powiatowego Urzędu Pracy - fundusze UE - fundusze AMiRR
Cel 7. Edukacja ekologiczna	Opracowanie gminnego programu edukacji ekologicznej	- budżet gminy
	Realizacja programu edukacji ekologicznej	- budżet gminy - fundusze UE - WFOŚiGW - PFOŚiGW - fundacje i fundusze polskie oraz zagraniczne - firmy prywatne - Nadleśnictwo Gryfino - Dyrekcja Parku Krajobrazowego Dolina Dolnej Odry - instytucje ekologiczne
	Organizacja szkoleń dla rolników	- budżet gminy - środki własne rolników - fundusze UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu ochrony środowiska dla gminy Kołbaskowo, s. 76-78.

W celu dokonania oceny zarządzania środkami finansowymi w zakresie ochrony środowiska w gminie Kołbaskowo przeprowadzono badania (wywiad) z pracownikami Urzędu Gminy Kołbaskowo odpowiedzialnymi za przedsięwzięcia proekologiczne. Jako podstawę do dokonania oceny przyjęto moduły gospodarki finansowej zaprezentowane w tabeli 1. Moduły te zostały poddane analizie w kontekście finansów w ochronie środowiska. Przy każdym module gospodarki finansowej w ochronie środowiska została przyporządkowana ocena w skali od 1 (oznacza, że dany zakres gospodarki finansowej w ochronie środowiska nie jest należycie wykonywany) do 6 (oznacza, że dany zakres gospodarki finansowej w ochronie środowiska jest realizowany ponad obowiązujące normy i standardy). Wyniki przeprowadzonych badań zawarto w tabeli 3.

Tabela 3

Ocena gospodarki finansowej w ochronie środowiska w gminie Kołbaskowo – ujęcie modułowe

Moduł gospodarki finansowej w ochronie środowiska	Ocena	Uwagi
Pobór i gromadzenie środków publicznych	5	Źródła finansowania przedsięwzięć proekologicznych są określone i analizowane na długo przed terminem ich wykonania. Płatności w tym zakresie przebiegały według ustalonego harmonogramu.
Wydatkowanie środków publicznych	5	Rozpoznanie potrzeb, zakresu, pilności zadań w zakresie ochrony środowiska dokonywane jest systematycznie i z dużym wyprzedzeniem czasowym, co pozwala na skuteczne zaplanowanie źródeł finansowania i przeprowadzenie rachunku ekonomicznego poszczególnych przedsięwzięć proekologicznych.
Finansowanie potrzeb pożyczkowych	5	W procesie planowania długookresowego identyfikowane są i analizowane (szczególnie ze względu na możliwość dostępu i koszty) potrzeby pożyczkowe w zakresie finansowania przedsięwzięć w ochronie środowiska.
Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne	5	Zaciąganie zobowiązań na cele finansowania działalności proekologicznej zgodnie z tym, co wskazano powyżej przebiega w sposób przemyślany, nieobciążający budżetu gminy.
Zarządzanie środkami publicznymi	–	Moduł ten realizowany jest w gminie, jednakże ze względu na brak możliwości wyodrębnienia w całości inwestowanych środków finansowych części dotyczącej środków przeznaczonych na ochronę środowiska – nie można jednoznacznie dokonać oceny w tym zakresie.
Zarządzanie długiem publicznym	–	Uwagi – jak powyżej.
Rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej	5	Rozliczenia w zakresie środków pozyskanych na przedsięwzięcia proekologiczne z Unii Europejskiej (rozliczenia pieniężne, raporty, zestawienia, sprawozdania itd.) przebiegają terminowo i kompleksowo.
Sprawozdawczość finansowa	5	Wszelkie wymagane prawem raporty, sprawozdania, ankiety itd. dotyczące działalności gminy w zakresie ochrony środowiska są sporządzane terminowo i rzetelnie.
Weryfikacja i kontrola	5	Przeprowadzane kontrole wewnętrzne w zakresie celowości, zgodności z prawem i efektywności wykonania działań w zakresie ochrony środowiska nie wykazały istotnych uchybień czy też niegospodarności w tym obszarze.
Audyt w sektorze finansów publicznych	–	Nie dotyczy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadu bezpośredniego i analizy dokumentacji.

Analizowane aspekty dotyczące finansów ochrony środowiska w gminie Kołbaskowo nie wyczerpują wszystkich wątków, jakie powinny być w tym miejscu rozpatrywane. Stanowią one jedynie ogólny obraz działalności gminy w zakresie ochrony środowiska. Jednakże umożliwiają one wyciągnięcie istotnych wniosków.

Podsumowanie

Zarządzanie finansami w ochronie środowiska w gminie Kolbaskowo jest realizowane w sposób przemyślany i zgodny z obowiązującymi przepisami. Należy podkreślić, że gmina na realizację zadań proekologicznych planuje oraz skutecznie pozyskuje, a następnie wydatkuje środki finansowe z różnych źródeł, w tym ze środków unijnych. Niezbędna dokumentacja związana z zadaniami w ochronie środowiska sporządzana jest rzetelnie i terminowo. Ponadto należy wskazać, że realizacja zadań proekologicznych poprzedzona jest oceną w ramach rachunku ekonomicznego w ochronie środowiska. O skuteczności zarządzania finansami w ochronie środowiska świadczą także efekty końcowe wykonywanych zadań. Największy w tym zakresie sukces, to całkowite uregulowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy. Gmina Kolbaskowo jest pierwszą wiejską gminą w Polsce, w której wszystkie gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa są skanalizowane.

FINANCE MANAGEMENT IN ENVIRONMENT PROTECTION FOR EXAMPLE GMINA (MUNICIPALITY) KOLBASKOWO

Summary

Gmina (municipalities) are obligated by the law to tasks realization in a range of environment protection. The range and the quality of doing pro-ecological ventures by gminas (municipalities) depend on effectiveness of finance management in environment protection. The purpose of this elaboration is presented the role as well as the elaboration of finance management in environment protection in gmina (municipality) Kolbaskowo.