



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-46

ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA PODKARPACIEGO
AN APPLICATION OF THE EUROPEAN
UNION FUNDS IN COMMUNITIES

Summary

Communities are the beneficiaries of the union funds within the framework of particular aims, priorities and programmes. The character of development policy pursued by self-governments still makes use of appearing possibilities in insignificant degree. It is necessary to innovate the local financial management policy and indicate the targets and tools ensuring their realisation. The ability of gaining financial means from all possible resources, especially in the field of technical and social infrastructure, environmental protection and fighting unemployment decides about development of the community.

1. Uwagi wstępne

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego, jakim są gminy. Charakter prowadzonej przez samorządy polityki rozwojowej wciąż jeszcze wykorzystuje istniejące możliwości w nieznacznym stopniu. Potrzebne jest

wprowadzenie zmian w zakresie polityki zarządzania finansami lokalnymi oraz wskazanie celów i narzędzi zapewniających ich realizację. Umiejętność pozyskiwania środków z wszelkich możliwych źródeł, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia, decyduje o rozwoju gminy.

* mgr, Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Page 2

157

Celem polityki Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE. Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych w ramach poszczególnych celów, priorytetów i programów. Praca zawiera charakterystykę zadań gmin i źródeł ich finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych. Celem pracy jest określenie roli sprawnej absorpcji środków z UE w finansowaniu inwestycji gminnych. Badaniami objęto gminę Czarna i Żyraków w województwie podkarpackim.

2. Zadania gminy i źródła ich finansowania

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Konstytucja RP 1997], która tworzy wspólnotę posiadającą osobowość prawną. Zadania własne gminy realizowane są przez nią samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Patrzalek, s. 18]. Ustawa o samorządzie gminnym powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków komunalnych, organizacji wysypisk, edukacji, kultury itp.. W ogólnym ujęciu zadania te są realizowane ze środków własnych i subwencji należnych z tytułu prawa. Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach i z upoważnienia państwa. To państwo określa zakres działania poszczególnych szczebli samorządowych, normuje ich ustrój prawny i wyposaża je w środki finansowe [Kosek-Wojnar, 2002, s. 13]. Zadania własne gminy można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne - realizowane, gdy jednostka dysponuje wystarczającymi środkami. Natomiast zadania zlecone ustawowo – na obligatoryjne lub powierzone na podstawie porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinach, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina może osiągać ważne cele rozwoju lokalnego, dotyczące utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania monopolistów i rozwijania konkurencji [Patrzalek 2004, s. 21].

Page 3

158

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł włas-

nych, jak i dochodów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Może również samodzielnie regulować ich wysokość, kształtując wielkość wpływów poprzez przyjmowanie stawek, jak i stosowanie odpowiednich zwolnień i ulg. Gmina nie ma prawa wprowadzania własnych podatków i opłat nie przewidzianych w ustawie.

Podział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem dochodów własnych gminy są dochody z podatków i opłat. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT, zostały uznane za dochody własne JST [Ustawa, 2003]. Gmina ma prawo czerpać z części dochodów z podatku, który co do zasady stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą nimi być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody obligatoryjne to podatki, opłaty i inne wpływy określone ustawowo, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa. Potencjalne źródło dochodów stanowią również dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny itp. Obok dochodów podatkowych, samorządy uzyskują dochody z opłat za świadczone lokalnie usługi oraz z dysponowania majątkiem komunalnym. Mogą tą drogą osiągnąć duże zyski, jednak gmina jako podmiot publiczny powinna kierować się przede wszystkim względem społecznym, a nie chęcią osiągnięcia korzyści majątkowych [Kopańska 2003, s. 34].

Zdolność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do współfinansowania projektów unijnych, uzależniona jest od instrumentów współfinansowania rozwoju regionalnego z zasobów centralnych, w tym z budżetu państwa [Monitor 5/2007, s. 64]. Szczupłość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawia, że konieczne staje się sięganie do zwrotnych źródeł, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Środki pozyskiwane w ten sposób traktowane są jednak nie jako dochody, ale przychody gmin, które umożliwiają realizację poważniejszych przedsięwzięć gospodarczych, gdyż pozwalają uzyskać stosunkowo szybko znaczną ilość środków finansowych koniecznych do wykonania danego zadania lub zadań inwestycyjnych [Kalisiak, Roluch 2000, s. 184].

Page 4

159

3. Dostępność funduszy unijnych oraz możliwości ich pozyskiwania przez gminy

Począwszy od 1989 r. Polska stała się beneficjentem wielu zagranicznych instytucji, które wspierają transformację gospodarki naszego kraju. Znaczna część tej pomocy kierowana jest pośrednio lub bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Programy pomocowe obok wsparcia merytorycznego czy technicznego, oferują dotacje na inwestycje związane z zadaniami świadczonymi przez samorządy. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki pochodzące z programów Unii Europejskiej, a od 1 maja 2004 r. właściwych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Kopańska

2003, s. 47].

Od 2000 r. samorządy lokalne mogły korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały cel infrastrukturalny i instytucjonalny – oznaczający przygotowanie podmiotów publicznych, w tym administracji samorządowej do korzystania z funduszy strukturalnych [Nawrot 2003, s. 193]. W ramach środków przedakcesyjnych Polska mogła korzystać z pomocy w ramach programów pomocowych: Phare, Ispa i Sapard.

Phare był programem bezzwrotnej pomocy finansowej UE dla państw Europy Środkowej, przeznaczony na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne. Wspierał na rzecz przedsiębiorczości; gminy mogły otrzymać środki finansowe na infrastrukturę.

Program Sapard utworzony dla wsparcia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskania członkostwa w UE, kierowany był głównie do gmin. O dofinansowanie z programu ISPA, służącego ujednoczeniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie transportu i ochrony środowiska, ubiegać się mogły tylko podmioty publiczne. Po akcesji zobowiązania płatnicze funduszu przejął Fundusz Spójności.

Obok efektów infrastrukturalnych korzystanie przez samorządy lokalne z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość uzyskania doświadczenia i przygotowywania się do pozyskiwania funduszy strukturalnych.

1 maja 2004 r. programy przedakcesyjne zostały zastąpione przez instrumenty wspólnotowej polityki regionalnej – fundusze strukturalne:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi obszarami Unii);
- 2) Europejski Fundusz Społeczny (poprawa możliwości uzyskania zatrudnienia w UE);
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (wsparcie dla narodowych programów pomocy dla rolnictwa, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);

Page 5

160

- 4) Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa (wsparcie restrukturyzacji rybołówstwa).

Odrębnie występuje Fundusz Spójności (istniejący od 1993 r.), choć zasadniczo także i on służy finansowaniu przemian strukturalnych, ma jednak swe dodatkowe specyficzne cele oraz nieco odmienne zasady funkcjonowania. Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorząd wyznacza regiony, w których będą realizowane projekty, określa ilości środków przekazanych na region i typ działań służących spójności gospodarczo-społecznej. Podejmuje także działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania przepływu innowacji i dobrych praktyk do regionu oraz inwestycji w dorobek kulturowy i turystykę. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, ogół wydatków z funduszy strukturalnych przeznaczają się na realizację [Oręziak 2004, s. 151]:

1. celów priorytetowych (wspieranie rozwoju regionów opóźnionych, modernizacja systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia);
2. inicjatyw wspólnotowych;

3. przedsięwzięć innowacyjnych oraz pomocy technicznej.

Zarówno wolumen pomocy, jak i różnorodność jej kierunków sprawia, że środki z UE mogą być rzeczywistym impulsem rozwoju gospodarczego samorządów. Dobre skorzystanie z pomocy nie jest jednoznaczne ze skonsumowaniem wszystkich potencjalnie dostępnych środków, lecz takim ich ukierunkowaniem, aby dotacje pozwoliły na realizację planów rozwoju zapisanych w strategiach. Trzeba podkreślić, że środki unijne powinny być dostosowane do wcześniej tworzonych planów, a nie na odwrót [Kopańska 2003, s. 55]. Społeczności lokalne i organy władzy samorządowej, przygotowując strategię rozwoju oraz jej polityki wykonawcze, powinny określić źródła finansowania celów i zadań. Rozdział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele:

- promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych;
- wsparcie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów o zaburzonej strukturze;
- wsparcie dostosowań i modernizacji polityki oraz systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Polska została zakwalifikowana do pomocy w zakresie promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten współrealizowany jest z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-

Page 6
161

2006. Wprowadzono podział na działania: sektorowe programy operacyjne (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten jest adresowany do samorządów lokalnych i regionalnych. Jego celem jest doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji, przy jednoczesnym umożliwieniu długofalowego rozwoju gospodarczego kraju. W okresie programowania 2007-2013 każde z województw będzie realizowało własny program operacyjny zarządzany przez samorzady województw [Monitor 05/2007, s. 53].

W październiku 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o nazwie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013, określający kierunki realizacji polityki spójności, definiujący cele i zakresy interwencji poszczególnych funduszy. W odpowiedzi na SWW kraje członkowskie przygotowały własne dokumenty zakładające strukturę korzystania ze środków UE w latach 2007-2013 w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz wypływających z nich programów operacyjnych.

W Polsce NSRO funkcjonują pod nazwą Narodowa Strategia Spójności; ich zadaniem jest określenie priorytetów i obszarów oraz systemu wdrażania funduszy unijnych. Polska w tym okresie będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Celem strategicznym NSRO jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospo-

darczej i przestrzennej. Cele założone w NSRO będą realizowane za pomocą czterech programów operacyjnych o charakterze ogólnokrajowym: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna; jednego dla wschodnich terenów Polski : Rozwój Polski Wschodniej oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych, a także programów o charakterze międzynarodowym.

PO Rozwój Polski Wschodniej to pomoc rozwojowa przyznana przez Komisję Europejską dla pięciu regionów wschodniej Polski, wykazujących jednocześnie najniższe PKB na mieszkańca spośród wszystkich regionów Unii. Program będzie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowych środków rządowych. Program będzie dofinansowywał projekty inwestycyjne dotyczące wsparcia i rozwoju infrastruktury uczelni wyższych, w szczególności technicznych, oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacyjności i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach, a także promocji regionu. Ponadto w ramach programu będzie można realizować projekty poprawiające jakość miejskich systemów transportu

Page 7

162

zbiorowego oraz inwestycje w: centra turystyki, targowe i kongresowe, infrastrukturę drogową i turystyczną.

Wszystkie programy operacyjne są podzielone na priorytety, a te na działania. Dla beneficjentów najważniejsze są działania programu operacyjnego. Dzięki nim wybierane są konkretne projekty, poprzez które gminy uzyskują wsparcie z funduszy strukturalnych na działania podejmowane w trzech głównych obszarach interwencji [Czerny, s.11]:

1. Środki na rozwój regionalny,
2. Środki na rozwój zasobów ludzkich,
3. Środki na rolnictwo i obszary wiejskie.

Beneficjentami pomocy w ramach Funduszu Spójności są samorządy terytorialne (gminy, związki gmin) oraz przedsiębiorstwa komunalne. Najbliższe lata wymagać będą wzmożonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równoległe realizowane są dwa duże programy pomocowe – Fundusz Spójności oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Zarówno beneficjenci, jak i instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności w Polsce mają już bogate doświadczenie, które powinno się przełożyć na sprawniejsze wdrażanie projektów, odpowiednie tempo wydatkowania, a także rozwiązanie podstawowych problemów w realizacji inwestycji. Barię absorpcji środków Funduszu Spójności jest niedoszacowanie wartości projektów na etapie planowania, skutkujące niedoborem środków na dalszą realizację. Zakres pomocy unijnej jest bardzo szeroki, a jednostki samorządu terytorialnego są jej największym odbiorcą. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką pełnią w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W związku z tym do nich należy przygotowanie najważniejszych projektów związanych z infrastrukturą.

4. Analiza udziału środków funduszy Unii Europejskiej w dochodach gmin w latach 2003 - 2007

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponuje samorząd gminny jest podstawowym czynnikiem określającym możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców gminy. Tabela 1

przedstawia zadania inwestycyjne realizowane w gminach z udziałem środków unijnych w latach 2003 – 2007.

Page 8

163

Tabela 1. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych badanych gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent

Nazwa

zadania

Program

realizacji

Rok

realizacji

Środki

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

dotychczasowe

Gm
in
a C
zarn
a

Budowa oczyszczalni ście-
ków w Głowaczowej z sie-
cią kanalizacji

SAPARD
2003 1 032 174
18 822 734
5,48

Budowa oczyszczalni ście-
ków z siecią kanalizacji i
przykanalików w Borowej

2004
1 014 018
18 811 530
8,58

Budowa sieci kanalizacji i
przykanalików w Chotowej

599 508
Budowa drogi gminnej
Stara Jastrzębka - Górny
Koniec

2005
342 269
24 500 797
2,38

Budowa drogi gminnej w
Przyborowie

125 670

Budowa drogi gminnej w
Żdżarach

114 547

Centrum Kulturalno -Infor-
matyczne w Chotowej

SPO

2006
285 883
25 464 201
1,12

Poszerzenie oferty tury-
styczno-kulturalnej w Czar-
nej poprzez rozwój infra-
struktury lokalnej (budowa
basenu)

ZPORR

2007
4 596 754

(plan)
28 564 699
(plan)
16,92
Rozbudowa ujęcia wody w
Żdżarach
123 149
Budowa kanalizacji sanitar-
nej w gminie Czarna;
FS
113 646
(plan)
Gm
in
a Ż
y
raków
Budowa kanalizacji w miej-
scowości Wola Wielka
SAPARD
2003
902 706
17 205 245
6,38
Budowa drogi w miejsco-
wości Zawierzbie
195 825
Budowa drogi Bobrowa -
Wola Żyrakowska
2004
315 167
18 960 031
4,47
Budowa drogi Nagoszyn -
Cieszęciny
532 926
Page 9
164
Benefic-jent
Nazw
a zad
an
ia
Prog
ram
Rok
realizacji
Ś
ro
d

k
i u
n
ijne (w
zł)
Do
chody
g
m
iny
ogó
łem
(w
zł)
U
d
ział śro
d
ków u
n
ij-
nych
w do
cho
d
ach
g
m
iny ogó
łem (w
%
)
Gm
in
a Ż
y
raków
Budowa kanalizacji w Woli
Żyrakowskiej, Żyrakowie
i oczyszczalni ścieków w
Woli Żyrakowskiej
Kształtowanie centrum wsi
Zasów
PHARE
2005
1 477 023 22 441 473
6,58
2006
2 419 328
25 669 258

10,25

SPO

211 745

Budowa kanalizacji sanitar-
nej w gminie Żyraków

FS

2007

2 719 380 28 564 699

9,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007
badanych gmin

Realizowane przez gminy projekty stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową w celu zwiększenia konkurencyjności regionu. W badanych gminach poziom dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową. W gminie Czarna w 2005 r. dochody ogółem zwiększyły się aż o 30% w porównaniu do 2004 r. W gminie Żyraków w tym samym okresie dochody wzrosły o 18%. Gminy są aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych na realizację inwestycji. W latach 2003 – 2005 budżet zasilały dochody ze środków przedakcesyjnych, a od 2006 r. środki z funduszy strukturalnych. W 2003 r. udział funduszy unijnych wyniósł w gminie Czarna 5,48 %, a w 2007 r. 16,92 % ogółu dochodów gminy. W gminie Żyraków w 2003 r. udział środków unijnych wynosił - 6,38%, w 2006 r. – 10,25%, a w 2007 r. przewidziany jest na poziomie 9,52%. Badane gminy są bardzo dobrze zarządzane i prowadzą aktywną politykę rozwojową. W grudniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych [Monitor 01/2007, s. 30]. W rezultacie wprowadzono uproszczenia w systemie wdrażania usprawniających proces rozliczeń środków UE oraz ograniczających obowiązki i obciążenia beneficjentów. Znaczna część dochodów gmin przeznaczona jest na wydatki podstawowe, a tylko nieznaczny odsetek przeznacza się na cele rozwojowe. Dlatego dla finansowania potrzeb rozwojowych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków. Gminy mogą je pozyskiwać w ramach krajowych fundacji i funduszy oraz zagranicznych środków pomocowych. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki strukturalne.

Przedstawione poniżej zestawienie wydatków, tabela 3, obrazuje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach w gminie Czarna i Żyraków.

Page 10

165

Tabela 2. Wydatki gmin w latach 2003 - 2007

BeneficjentRok realizacji

Wydatki gminy

ogółem

(w zł)

Wydatki inwesty-

cyjne gminy (w zł)

Udział wydatków inwe-

stycyjnych w wydatkach

gminy ogółem

(w %)

Gm

in

a C
zarn
a
2003
18 804 982
5 475 120
29,12
2004
22 475 006
6 396 061
28,46
2005
23 058 110
4 485 889
19,45
2006
26 112 722
3 470 770
13,29
2007
29 610 360
8 878 702
29,99

Gm
in
a Ż
y
raków
2003
17 843 482
4 028 124
22,57
2004
19 689 921
3 289 445
16,71
2005
25 252 235
7 518 116
29,77
2006
26 427 018
6 248 240
23,64
2007
31 302 704
9 700 016
30,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007
badanych gmin

W gminie Czarna w 2006 r. udział wydatków inwestycyjnych stanowi 13% wydatków gminy ogółem, a w 2007 r. wzrósł aż do 30%. W gminie Żyraków udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem w 2006 r. wyniósł 24%, a w 2007 r. 31%. Udział środków pochodzących z funduszy europejskich stanowi znaczące źródło dochodów budżetów badanych gmin.

Gminy w Polsce nie miały szans w pełni efektywnie wykorzystać dostępnych z UE środków.

Zgodnie z raportem NIK, dotyczącym stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006, niski stopień wykorzystania wynikał z następujących czynników:

- opóźnień w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczności ich ciągłej nowelizacji;
- zbyt skomplikowanych procedur, co utrudniało terminowe sporządzenie wniosków o płatność i refundację;
- nieprawidłowej organizacji pracy, dużej rotacji kadr.

5. Uwagi końcowe

Ważną rolę w procesie absorpcji środków pomocowych odgrywa sprawność instytucjonalna gmin, bowiem pozyskanie i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich wymaga umiejętności sprawnego programowania, finansowania i monitorowania.

Page 11

166

Według informacji podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poziom kontraktacji w ramach wszystkich programów operacyjnych osiągnął na koniec grudnia 2006 r. średnio 91%. Możemy mówić o wyjątkowo skutecznym przebiegającym procesie wykorzystania środków unijnych.

Podstawową barierą absorpcji przez samorządy lokalne środków z UE jest zapewnienie odpowiednich środków publicznych na przygotowanie i sfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tzw. wkładu własnego. Środki unijne wypłacane są na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Poziom absorpcji środków europejskich zależy także od instytucjonalnego zaplecza prowadzonej polityki regionalnej. Doświadczenia z korzystania przez gminy z funduszy przedakcesyjnych wskazują, że wiele z nich nie podejmuje nawet starań o te fundusze. Przyczyna tkwi nie tylko w braku środków na współfinansowanie projektów. Pojawia się szereg warunków, którym nie mogą, a czasem nie chcą sprostać. Są to m. in. procedury perfekcyjnego przygotowania wniosków, poddanie się monitoringowi ze strony UE oraz zgodność wykonania fizycznego z finansowym.

Badane gminy rozpoczęły pozyskiwanie środków unijnych z funduszy przedakcesyjnych, a nabyte doświadczenia pomogły w skutecznym staraniu o środki dostępne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wysoki poziom absorpcji funduszy unijnych przez badane gminy pozwala na prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej, a przedsiębiorczość oraz sprawne zarządzanie sprzyja pokonywaniu barier i pozyskiwaniu funduszy unijnych.

Literatura

1. Chmara M., Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
2. Czerny I., Kaliszu A., „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sięgnij po euro. Programy Unii Europejskiej dla Polski, Warszawa 2004.
3. Kalisiak M., Roluch W., Działalność gospodarcza gmin i powiatu, Za-

chodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra, 2000.

4. Kopańska A., Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

5. Kornberger-Sokołowska E., Problemy pozyskiwania ośrodków unijnych przez polskie jednostki samorządowe, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

6. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Akademia Ekonomiczna Kraków, 2002.

7. Na co będziemy mogli przeznaczyć unijne ośrodki, „Monitor Unii Europejskiej” nr 3/07.

Page 12

167

8. Nawrot B., Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań, 2003.

9. Oręziak L., Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

10. Patrzalek L., Finanse Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

11. Podsumowanie wypadu dobrze, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2007.

12. Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

13. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 158-162.

14. Weiss E., Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, Wydawnictwo „I-Bis”, Wrocław 2003.

15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164 ust. 1.

16. Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

17. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996.

18. Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.

19. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz.43.

20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

21. www.ue/fundusze/strukturalne.pl

22. www.fundacja-pe.org.pl

23. www.fundusze-strukturalne.pl

24. www.samorzad.pap.com.pl

25. www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054

Znaczenie finansów jednostki samorządowej

w realizacji działań inwestycyjnych

WPROWADZENIE

Na finanse jednostek samorządu terytorialnego składają się zjawiska i procesy związane z przychodami i wydatkami. Przepisy definiują budżet jednostki

samorządu terytorialnego jako roczny plan finansowy nie tylko dochodów i wydatków oraz przychodów i wydatków tej jednostki, ale również przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego [Szczepański, 1999, s. 160]. Sprawne funkcjonowanie instytucji samorządu terytorialnego jest uwarunkowane racjonalną konstrukcją systemu finansowego. Samorząd terytorialny, w tym także gmina, gospodaruje zasobami (również finansowymi), dążąc do zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców. Zasoby te są zawsze ograniczone i dlatego należy nimi zarządzać w sposób racjonalny. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i warunkują możliwości rozwojowe [Adamek, 2001, s. 133].

Analiza budżetu gminy pozwala określić pozycję finansową gminy i stopień realizacji zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Budżet pokazuje również strukturę dochodów i wydatków gminy, z wyszczególnieniem tworzących go elementów, jest także źródłem informacji o nadwyżce bądź deficycie, który osiągnęła gmina w danym roku.

Analiza budżetu i pozycji finansowej gminy ma duże znaczenie w sytuacji, gdy gmina stara się o dofinansowanie projektu inwestycyjnego ze środków unijnych. Musi bowiem dysponować określoną ilością środków własnych na pokrycie części kosztów inwestycji, a zadłużenie gminy nie może być zbyt duże [Ustawa, 1998].

1 Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: 33ksz@wp.pl.

Page 2

KATARZYNA SZARA

270

Celem opracowania jest ocena działań finansowych gmin z terenu powiatu rzeszowskiego z uwzględnieniem możliwości finansowania inwestycji.

W opracowaniu wykorzystano dostępne dane z Banku Danych Lokalnych za lata 2007–2012.

ZARZĄDZANIE FINANSAMI W GMINIE

Zasoby finansowe są jedną z najważniejszych podstaw działania jednostek samorządu terytorialnego, realizowania przez samorząd zadań publicznych zarówno bieżących, jak i rozwojowych. Możliwości finansowania zadań w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Najważniejszym instrumentem zarządzania środkami publicznymi jest budżet uchwalany przez organ stanowiący podmiotu sektora finansów publicznych plan finansowy, obejmujący plan dochodów budżetowych i plan wydatków budżetowych oraz plan przychodów i rozchodów, w przypadku, gdy planowana kwota dochodów budżetowych nie jest równa kwocie planowanych wydatków. Budżet uchwała, organ stanowiący upoważniony do dokonywania wydatków publicznych na wskazane w budżecie cele. Zasadniczą częścią budżetu jest plan wydatków, nie tylko określający globalną kwotę środków, którą organ wykonawczy może przeznaczyć na wydatki publiczne, ale również kwoty przypisane do poszczególnych zadań danego podmiotu publicznego [Malinowska, 2006, s. 35–36].

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwalonego budżetu. Dysponuje dochodami ustawowo określonymi, którymi są przede wszystkim podatki, opłaty oraz inne

wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy. Ponadto jako dochody gminy wyliczamy dochody z majątku gminy oraz subwencje ogólne z budżetu państwa [Samorząd, 2001, s. 149–150].

Celem finansów samorządowych jest dostarczenie, poprzez procesy gromadzenia, środków finansowych w takiej wielkości, która będzie wystarczająca do zaspokojenia stale rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne i społeczne świadczone przez sektor samorządowy. Zapotrzebowanie to będzie różne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego [Dylewski, 2006, s. 57].

Zapewniając ciągły rozwój jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy muszą inwestować. Rozwój ten może przebiegać na różnych płaszczyznach; przejawia się w tworzeniu i rozbudowie infrastruktury komunalnej oraz społeczno-kulturalnej. W celu zrealizowania tych inwestycji należy znaleźć dla nich odpowiednie źródła pokrycia finansowego.

Wydatki budżetu samorządów terytorialnych ukazują zakres i skalę zaangażowania władz w realizację zadań publicznych związanych ze wzrostem konkurencyjności samorządów [Korzeniowska, 2004, s. 167–170].

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

271

Stąd zasoby finansowe są podstawą sprawnego funkcjonowania gminy, zaś właściwe zarządzanie tymi finansami warunkuje jej rozwój.

ROLA SAMORZĄDÓW W KREOWANIU INWESTYCJI

Inwestowanie to jedno z głównych rodzajów działalności gmin w obszarze gospodarowania. Stanowi dźwignię rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycje są źródłem wzrostu, przeobrażeń i odnowy bazy materialnej każdego społeczeństwa [Gawron, 1989, s. 5].

Można je podzielić na dwie grupy:

- a) inwestycje bezpośrednio służące poprawie poziomu życia mieszkańców,
- b) inwestycje umożliwiające prowadzenie działalności inwestycyjnej przez innych inwestorów [Zalewski, 2005, s. 168].

Przy wyborze zadań inwestycyjnych władze jednostki samorządowej powinny zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu planowane inwestycje będą miały wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową jednostki, jak wpłyną na polepszenie warunków życia mieszkańców, wyliczyć koszty i korzyści z realizacji inwestycji. Inwestycje są bardzo kosztowne, a znając wstępne nakłady, jakie trzeba ponieść na dany projekt, w pierwszej kolejności należy ustalić środki na ich pokrycie. Mogą to być oprócz środków własnych także różnego rodzaju środki zewnętrzne, kredyty bankowe, pożyczki, dotacje, leasing lub coraz powszechniej stosowane oprocentowane papiery dłużne [Nowicka-Skowron, 2004, s. 30].

W wyniku zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych powstaje określony potencjał rozwojowy oraz dyskontowane z tytułu korzyści lokalizacyjne dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Wpływa to w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych gminy [Sochacka-Krysiak, 2003, s. 53].

Oznacza to w praktyce działania ukierunkowane na zwiększanie wartości zasobów materialnych jednostki, związane z nakładami finansowymi, przeznaczonymi na tworzenie, zwiększenie i modernizowanie majątku trwałego [Graczyk, 2008, s. 18].

Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna podejmować swoje strategiczne i znaczące dla jej funkcjonowania decyzje na podstawie stworzonej i zaakceptowanej strategii rozwoju. Dotyczy to również decyzji odnoszących się do sfery inwestycyjnej. Takie długookresowe podejście do realizacji i wykonywania

różnych zadań umożliwi przejrzystość, łatwość oraz możliwość kontynuowania podjętych bądź zaplanowanych wcześniej zadań, jak również ułatwi efektywne wykorzystanie publicznych środków pieniężnych. Wymienione przesłanki powodują, iż jednostki samorządu terytorialnego konstruują założenia dotyczące prowadzonej przez siebie polityki inwestycyjnej i z różnym skutkiem oraz natężeniem próbują ją realizować w praktyce [Gorzałczyńska, 2007, s. 365].

Page 4

KATARZYNA SZARA

272

OCENA SYTUACJI DOCHODOWEJ GMIN POWIATU RZESZOWSKIEGO

Powiat rzeszowski położony jest w centralnej części południowo-wschodniej Polski, w bliskiej odległości od granic z Ukrainą i Słowacją.

Powierzchnia powiatu wynosi 1157 km², co stanowi 6,5% powierzchni województwa podkarpackiego. Powiat obejmuje obszary 14 gmin: 1 miejskiej, 5 miejsko-wiejskich i 8 wiejskich.

Liczba ludności na koniec 2012 roku wynosiła blisko 164 tys. osób, co stanowiło 7,7% ogółu mieszkańców województwa podkarpackiego.

Gęstość zaludnienia należy do większych wśród powiatów Podkarpacia, gdyż na 1 km² przypadają 142 osoby. Powiat rzeszowski wchodzi w skład grupy powiatów o profilu rolniczo-przemysłowym, w którym znaczna część społeczeństwa utrzymuje się zarówno z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych, jak i w przemyśle, budownictwie, handlu czy usługach. Najbardziej aktywna gospodarczo jest część powiatu obejmująca gminy bezpośrednio sąsiadujące z Rzeszowem. Potencjał gospodarczy powiatu tworzą przede wszystkim małe i średnie firmy, kilkusobowe zakłady o różnorodnym profilu działalności. Wśród podmiotów gospodarczych największą grupę stanowią te zajmujące się usługami i handlem. Powiat rzeszowski należy do grupy powiatów o stosunkowo dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej, między innymi dzięki centralnemu położeniu wokół stolicy regionu – Rzeszowa [Kłos, 2005, s. 10].

W badanym okresie można zaobserwować zróżnicowanie poziomu dochodów ogółem w gminach powiatu. Największe dochody osiągały gminy: Trzebownisko (od 57 do 52 mln), Boguchwała, Sokołów Małopolski, Głogów Małopolski, Świlcza. Wiąże się to z funkcjami pełnionymi przez ośrodki administracyjne. Najniższymi dochodami ogółem charakteryzowały się gminy Chmielnik, Lubenia, Dynów, Hyżne. Różnica pomiędzy największymi dochodami gminy Trzebownisko a najniższymi Lubenia w 2007 roku była prawie 4,8-krotna, zaś w ostatnim roku analizy 2012 między Trzebowniskiem a posiadającą najniższe dochody gminą Chmielnik 2,9-krotna. Ogólnie należy wskazać na tendencję wzrostową wartości dochodów w analizowanych latach. W badanych gminach wiejskich występował mniejszy wzrost dochodów w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich. Dochody własne powiatu rzeszowskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (tabela 1) były nieznacznie niższe od analogicznego wskaźnika ustalonego dla Podkarpacia. Zaś różnica ulegała zwiększeniu w porównaniu do Polski. Najwyższe dochody na mieszkańca w pierwszym roku analizy uzyskała gmina Trzebownisko i był to poziom wyższy w porównaniu do województwa podkarpackiego i Polski. Należy zwrócić uwagę na gminę Kamień osiągającą wyższe w kolejnych latach analizy dochody na mieszkańca w odniesieniu do analogicznego 2 Dane z Rocznika statystycznego województwa podkarpackiego 2013, US w Rzeszowie, Rzeszów 2013.

Page 5

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

273

wskaźnika dla Podkarpacia. Jest to najbogatsza gmina w zestawieniu ze względu na dochody na 1 mieszkańca z tendencją wzrostową. Największą tendencję wzrostową w granicznych latach analizy odnotowano w przypadku gmin Lubenia, Kamień oraz gminy miejskiej Dynów. Jedynie w przypadku gminy Trzebowniko dochody na 1 mieszkańca były niższe. Najniższe dochody na mieszkańca w okresie analizy odnotowano średnio dla gmin: Boguchwała, Tyczyn, Świlcza. Najwyższa średnia w okresie analizy była charakterystyczna dla gminy Kamień i Trzebowniko. Średnie dochody na 1 mieszkańca gminy miejskiej Dynów nie odbiegały znacząco od średniej dla gmin miejsko-wiejskich Błażowej, Głogowa i Sokołowa Małopolskiego.

Tabela 1. Poziom dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Jednostka

terytorialna

Ogółem (zł)

2007

2008

2009

2010

2011

2012

POLSKA

2725

2932

3019

3276

3444

3624

PODKARPACKIE

2343

2563

2676

3116

3169

3210

Powiat rzeszowski

2210

2302

2508

2906

2747

2687

Dynów (1)

2375

2710

2296

3254

2825

3092

Błazowa (3)

2124

2169

2453

3079

3002

2597

Boguchwała (3)

1856

2040

2507

2606

2255

2408

Chmielnik (2)

2228

2434

2485

2986

3031

2695

Dynów (2)

2064

2279

2412

2701

2847

2685

Głogów Małopolski (3)

1968

2360

2480

3042

3026

2640

Hyżne (2)

2648

2222

2364

2601

3100

2786

Kamień (2)

2443

2737

2863

4496

3996

3280

Krasne (2)

2239
2200
2731
2728
2413
2537
Lubenia (2)
1863
1989
2390
3389
2469
2780
Sokołów Małopolski (3)
2285
2548
2580
2671
2806
2900
Świlcza (2)
2108
2272
2217
2512
2555
2722
Trzebowniko (2)
3024
2522
3007
3120
2409
2617
Tyczyn (3)
1913
1986
2108
2509
2849
2504

W zestawieniu (1) oznacza gminę miejską, (2) wiejską, (3) miejsko-wiejską.

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Dynamika zmian wskazuje na niższe dochody na 1 mieszkańca w powiecie rzeszowskim w 2011 i 2012 roku. Największe różnice wystąpiły w gminie Trzebowniko w 2011 roku, w której w porównaniu do 2010 r. dochody były niższe o 29%.

W dochodach ogółem następowały zmiany szczególnie widoczne w latach 2009–2010, dla których wzrost dochodów był największy. W największym stopniu dochody wzrosły w gminie Kamień w 2010 roku, w porównaniu do 2009 r. wzrost aż o 59%. W tym samym okresie nastąpił podobny wzrost docho-

dów w gminie Lubenia. Analizując zmiany poziomu dochodów w gminach nale-

Page 6
KATARZYNA SZARA

274

ży stwierdzić, iż najczęściej spadek dochodów odnotowano w badanym okresie dla gminy Tyczyn. Pod względem dynamiki zmian w okresie analizy najbardziej korzystny był rok 2010 w porównaniu do 2009 r. ze względu na wzrost dochodów we wszystkich jednostkach prócz Tyczyna.

Poziom wydatków budżetowych pozostał w zdecydowanej większości gmin w związku z wielkością dochodów. W latach 2007–2012 największe wydatki ogółem ponosiły gminy: Trzebownisko, Boguchwała, Głogów Małopolski i Sokołów Małopolski. Natomiast najniższe wydatki ponosiły gminy: Lubenia, Dynów, Chmielnik, Hyżne. Należy zwrócić uwagę na duże rozpiętości wydatków pomiędzy gminami. Średnio w okresie analizy najwięcej wydano w gminach: Trzebownisko, Głogów Małopolski, Boguchwała, Sokołów Małopolski.

Analiza dynamiki wydatków gmin w latach 2007–2012 wykazała, iż największy procentowy wzrost w dynamice wydatków był w roku 2010 w porównaniu do 2009 r. Był on charakterystyczny dla gminy Kamień (o 73%) i gminy miejskiej Dynów (o 60%) oraz Hyżne i Lubenia (o 40%). Najmniejsze zmiany w wydatkach odnotowano w zależnościach pomiędzy 2011 a 2012 rokiem.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej ważnym jest analiza dochodów własnych i obcych. Dochody własne stanowią o sile i niezależności gminy.

Świadczą o potencjale gospodarczym gminy i możliwości inwestowania.

Dochody własne pozwalają gminom na niezależność finansową. Z analizy wynika, że najwyższymi dochodami własnymi w stosunku do dochodów ogółem dysponowały gminy Boguchwała, Głogów Małopolski reprezentujące gminy miejsko-wiejskie. Do gmin wiejskich o najwyższym udziale dochodów własnych zaliczyć należy Krasne oraz Trzebownisko. Udział dochodów własnych w gminie Krasne wahał się w przedziale 53% w 2007 roku do 50% w 2012 roku. W Trzebownisku wynosił on od 57% do 39% w ostatnim roku analizy.

Opisywana gmina Krasne posiadała najbardziej zbliżony udział dochodów własnych w dochodach ogółem do średniej polskiej (54%) obliczonej dla okresu analizy. Z gmin miejsko-wiejskich była zaś to gmina Głogów Małopolski. W analizowanym okresie najwyższy wzrost udziału dochodów własnych odnotowano w gminie Boguchwała z 39,95% w 2007 roku do 51,93% w 2010 roku. Tendencję malejącą w przypadku udziału dochodów własnych w dochodach ogółem można zauważyć w gminie miejskiej Dynów oraz wiejskiej Tyczyn.

Na podstawie analizy dochodów własnych w badanych gminach w poszczególnych latach można stwierdzić, iż najwyższy udział dochodów własnych wystąpił w 2008 roku. Udziały dochodów własnych są w większości gmin niższe od średniej w kraju, jak i w województwie podkarpackim. Dla gminy, które odnotowały wzrost dochodów ogółem najczęściej charakterystyczny był wzrost dochodów własnych. Najmniej korzystnie mimo najwyższego poziomu dochodów ogółem kształtował się udział dochodów własnych w 2010 roku w gminie Trzebownisko. Od 2008 roku udział dochodów własnych zmniejszał się. Zróżnicowanie dochodów własnych w gminach wynika z różnych warunków, w jakich

Page 7

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

275

one działają. Rozwój gospodarczy tych gmin wiąże się często z ich położeniem.

Zaś niski udział dochodów własnych wynika też z rolniczego charakteru gmin wiejskich i niskiego poziomu aktywności ludności.

Grupa dochodów transferowanych obejmuje subwencje ogólne i dotacje.

Udział subwencji ogólnych w strukturze dochodów w latach 2007–2012 tylko w nielicznych przypadkach wykazywał tendencję wzrostową (Tyczyn, Trzebowno, Sokołów, Hyżne). Najwyższy udział subwencji w 2007 roku wystąpił w gminach wiejskich Dynowie (57%), Kamieniu (54%), Lubenia (50%). Z gmin miejsko-wiejskich najwyższy udział subwencji odnotowano dla gmin Błazowa (49%) i Sokołów Małopolski (47%). Najniższy udział subwencji odnotowano dla Trzebowna i Krasnego. Zaś w 2012 roku najniższą subwencję otrzymał Głogów Małopolski (27%), gmina Krasne (31%) i gmina miejska Dynów (37%). Wzrost udziału subwencji w granicznych latach analizy dotyczył gmin Trzebowno (o 11%) i Hyżne (o 10%).

Porównując udział subwencji w dochodach gmin powiatu rzeszowskiego był on wyższy nie tylko w porównaniu do całego województwa ale i Polski. Silne oddziaływanie na działalność gmin widoczne jest w poziomie dotacji celowych. Było to charakterystyczne dla gminy miejskiej Dynów, dla której odnotowano w latach analizy najwyższy poziom dotacji (średnia 31%). Wysokie dotacje spływały do gminy Kamień (średnio na poziomie 26%). Najwyższe dotacje otrzymała ta gmina w latach 2010 i 2011. W większości gmin dotacje były wyższe niż analogiczny wskaźnik dla kraju. Od 2009 roku odnotowano wzrost udziału tych środków co oznacza istotne organicznie samodzielności finansowej gmin.

Na uwagę zasługuje przeznaczenie środków z dotacji na działania inwestycyjne. Średnio w analizowanym okresie wynosiło ono od 1 do 18%. Wysokie było ono w 2007 roku w gminie Hyżne; stanowiło bowiem 21% w dochodach ogółem. Przez cały czas inwestycje realizowane były w gminie miejskiej Dynów, o czym świadczą dotacje stanowiące od 3 do 18% środków w budżecie ogółem. Udział środków przeznaczonych na działania inwestycyjne był najwyższy w budżecie ogólnym w 2010 roku. Wyższe od średniej dla Podkarpacia czy kraju udziały środków przeznaczonych na inwestycje odnotowano w gminie miejskiej Dynów (38%), Kamień (33%), Lubenia (31%) i Trzebowno (22%). Odsetek tych środków zarezerwowanych w budżecie na inwestycje w 2009 roku był prawie dwukrotnie większy w 2010 roku. Ale również w 2011 roku znaczną część środków zarezerwowano na inwestycje. Możliwość inwestowania świadczyć może o dobrym kierunku rozwoju gmin, mimo iż wraz z subwencjami dotacje stanowią formę wpływu państwa na kierunki działalności gmin. Dochody, które pozostają gminom po pokryciu wydatków bieżących są wyznacznikiem możliwości inwestycyjnej samorządów. O możliwościach i tempie rozwoju decyduje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Page 8

KATARZYNA SZARA

276

Tabela 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2007–2012

Wyszczególnienie

2007

2008

2009

2010

2011
2012
POLSKA
19,8
20,7
22,0
23,3
21,4
18,2
PODKARPACKIE
16,9
17,4
20,6
23,8
23,5
17,7
Powiat rzeszowski
23,4
18,5
22,6
29,5
22,2
16,7
Dynów (1)
21,5
23,2
4,2
33,4
26,0
24,7
Białzowa (3)
16,9
21,7
19,7
29,5
25,5
16,5
Boguchwała (3)
23,4
21,3
23,3
35,3
22,9
17,3
Chmielnik (2)
13,0
19,2
11,7
18,9
14,9

10,4
Dynów (2)
8,4
11,9
11,7
18,1
13,7
2,7
Głogów Małopolski (3)
22,5
19,7
23,6
32,9
21,1
13,9
Hyżne (2)
46,0
12,3
12,2
30,5
27,2
14,5
Kamień (2)
14,2
13,6
22,0
46,7
31,4
18,1
Krasne (2)
15,4
27,7
42,7
29,1
11,9
9,4
Lubenia (2)
17,4
16,1
34,0
47,6
19,3
39,0
Sokołów Małopolski (3)
20,5
20,1
24,0
30,2
26,2
19,1

Świlcza (2)

12,9

12,8

16,9

25,1

17,8

15,1

Trzebowniko (2)

43,6

17,9

31,1

19,7

18,5

17,7

Tyczyn (3)

15,3

17,1

11,9

19,9

29,9

15,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Średni udział wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie (tabela 2)

był wyższy od średniej krajowej i wojewódzkiej w przypadku gmin Lubenia

(28%), Kamień i Trzebowniko (po 24%). Tylko gminy Chmielnik, Dynów wiej-

ska, Świlcza i Tyczyn odznaczały się niższą średnią wydatków inwestycyjnych niż

średnia wojewódzka. Dla wszystkich pozostałych gmin udział wydatków inwesty-

cyjnych w dochodach ogółem był ponad 20%. Najwyższy udział wydatków inwe-

stycyjnych w dochodach ogółem był w 2010 roku. Ponad dwukrotnie wyższy

udział wydatków inwestycyjnych odnotowano dla gminy Lubenia (47%), Kamień

(46%) w porównaniu z gminą Chmielnik czy Dynów (18%). Rok 2010 również

był okresem sprzyjającym inwestycjom, o czym świadczą wydatki nie tylko w wy-

wmienionych wyżej gminach, ale i w gminach wiejskich Boguchwała i Hyżne

oraz miejsko-wiejskich Sokółów Małopolski i Głogów Małopolski.

Wśród gmin o najwyższym udziale wydatków inwestycyjnych znalazły się:

Lubenia, Trzebowniko, Kamień, Hyżne, Boguchwała. Najniższy poziom wy-

datków odnotowano dla gmin wiejskich – Dynów, dla której odnotowano prawie

czterokrotną tendencję spadkową w latach granicznych. Gmina Chmielnik rów-

nież odnotowała spadek wydatków inwestycyjnych w strukturze dochodów.

Analiza wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca wskazuje na podobny

kierunek zmian, jaki wynikał z kształtowania się udziału wydatków inwestycyjnych

w wydatkach ogółem. Najwyższe średnie wydatki inwestycyjne w okresie analizy

odnotowano dla gminy Kamień (średnio w okresie analizy 919 zł/mieszkańca),

Page 9

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

277

Lubenia (810 zł), Trzebowniko (710 zł), Hyżne (665 zł) czy miejskiej gminie

Dynów (651 zł). Najniższe średnie wydatki na 1 mieszkańca przypadły w gminie

Głogów Małopolski (300 zł). W granicznych latach analizy wydatki te na 1 miesz-

kańca uległy obniżeniu w Boguchwale, Dynowie (g. wiejska), Głogowie, Hyż-

nym, Krasnym, Sokołowie i Trzebownisku.

Porównując wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca z wydatkami średnimi dla gmin w Polsce należy stwierdzić, iż w badanym okresie wyższy wskaźnik odnotowano dla gmin Hyżne (w 2007 r.), Trzebownisko (w 2007 r.), Krasne (w 2007 i 2008 r.), miejskiej gminie Dynów (w latach 2010–2012), Kamień (2010 i 2011 r.) oraz Lubenia (2010 i 2012 r.). Jest to również zbieżne z kierunkiem wydatków inwestycyjnych innych gmin Podkarpacia.

Tabela 3. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 2007–2012

Wydatki majątkowe inwestycyjne
w działach

2007

2008

2009 2010

2011

2012

rolnictwo i łowiectwo

6,6

13,0

8,5

19,5

9,5

18,7

transport i łączność

20,0

26,5

36,5

31,3

49,5

32,4

gospodarka mieszkaniowa

0,9

2,9

1,2

1,8

4,0

12,1

administracja publiczna

1,6

1,6

1,8

0,4

1,8

1,0

bezpieczeństwo publiczne

1,3

2,7

2,8

9,4

4,7

4,4
oświata i wychowanie
18,0
27,6
17,0
10,6
9,3
10,8
ochrona zdrowia
0,1
0,1
0,7
0,1
0,1
0,3
pomoc społeczna
0,7
2,3
0,9
0,3
0,5
0,6
gospodarka komunalna
48,0
19,0
26,5
21,1
15,6
14,7
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
2,4
3,8
3,5
5,2
4,7
4,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tabela 3 przedstawia wydatki majątkowe inwestycyjne wg działów ich roz-
dysponowania. Zaznaczyć jednak należy, iż nie dla wszystkich gmin były do-
stępne dane w przyjętym okresie analizy, stąd w dziale ochrona zdrowia i oświa-
ta należy potraktować wyniki jako szacunkowe.

Analizując kierunki wykorzystania środków finansowych w gminach powia-
tu rzeszowskiego najczęściej inwestycji realizowano w dziale transport i łączność.
Wydatki na te zadania kształtowały się od 20% w 2007 roku do 32% w 2012
roku i miały tendencję wzrostową. Środki te wykorzystywane są na moderniza-
cję i budowę dróg. Największe średnie wydatki w sześcioletnim okresie analizy
odnotowano dla gminy Boguchwała – 5340 tys. Na zbliżonym poziomie odno-
towano wydatki dla gmin miejsko-wiejskich Sokołów Małopolski – 3188 tys.
i Głogów Małopolski – 3089 tys. Zgodnie z wcześniejszym trendem wydatków

ogólnych w przypadku wydatków w tym dziale również największe ponoszono od 2009 do 2011 roku. Ten trzyletni okres jest prawdopodobnie związany z dłu-

Page 10

KATARZYNA SZARA

278

goterminowym charakterem inwestycji drogowych. Najniższe wydatki odnotowano zaś w gminie wiejskiej Dynów.

W inwestycje w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska wydatki stanowiły średnio 24%. Najwyższe odnotowano w 2007 roku, zaś najniższe w 2012 roku. Dotyczyły one budowy oczyszczalni, kanalizacji, oświetlenia. Największe średnie wydatki wyróżnić można w przypadku gminy Trzebownik (5170 tys.). Związane to było z inwestycją realizowaną w 2007 roku, w którym to roku w porównaniu do najniższych wydatków cechujących gminę Błazowa wydatki Trzebownika były aż 8 razy wyższe. Ponad dwukrotnie niższe odnotowano dla Boguchwały (2145 tys.) oraz Sokołowa Małopolskiego (2025 tys.). Nieznacznie niższe wydatki na gospodarkę komunalną odnotowano na poziomie 1988 tys. w gminie Lubenia. Najniższe wydatki na gospodarkę komunalną cechowały gminy Kamień i Chmielnik.

Następnym działem, na który przeznaczono część środków (średnio 14,8%) były oświata i wychowanie. Najwyższy udział tych wydatków odnotowano w 2008 roku (27%).

Średnie wydatki inwestycyjne w dziale oświata i wychowanie najwyższe ponoszono w gminie Trzebownik (1534 tys.), Krasne (1284 tys.) i Świlcza (1118 tys.). Jak poprzednio, również gminy Lubenia i Chmielnik odnotowały najniższe wydatki na oświatę.

Ze względu na charakter rolniczy powiatu około 12% co roku przeznaczano na dział rolnictwo i łowiectwo. Ważnym, jest iż wydatki te ulegały zwiększeniu, osiągając w 2010 i 2012 roku prawie 2-krotnie wyższy odsetek niż w roku 2007 czy 2009. Porównując gminy największe wydatki odnotowano w gminie Głogów Małopolski (średnia 2512 tys.). Wydatki na działalność rolniczą były najwyższe w 2010 roku. W tym roku wyjątkowo duże wydatki (9708 tys.) odnotowano w gminie Kamień, która zajęła drugą lokatę pod względem wydatków na ten dział. W gminie tej, jak również w gminie Krasne w pierwszym roku analizy, tj. w 2007 r. wydatki na rolnictwo kształtowały się na poziomie 900 tys. Gmina Krasne zwiększała poziom wydatków na rolnictwo systematycznie w 2008 roku do wartości 3383 tys. W kolejnych latach wydatki ulegały zmniejszeniu jakkolwiek dając tej gminie trzecią lokatę w zestawieniu z pozostałymi.

Zbliżony odsetek – średnio 4% rocznie wydatkowano w gminach zarówno na bezpieczeństwo jak i kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Około 3% wydatków z budżetu przeznaczane było na gospodarkę mieszkaniową.

Gminy mają określone własne sposoby wypracowania dochodów oraz ich wydatkowania. Ważne jest jednak, by były akceptowane przez lokalne społeczności. Dla poprawnego rozwoju gmin konieczne jest realizowanie inwestycji, które będą służyły poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej na danym obszarze. Działania te mają przyczyniać się, tak jak w gminach powiatu rzeszowskiego, do poprawy warunków i jakości życia mieszkańców i wpływać na rozwój infrastruktury technicznej.

Page 11

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

279

PODSUMOWANIE

Samodzielność finansowa poszczególnych gmin jest zróżnicowana zarówno w skali kraju, jak i powiatu rzeszowskiego. Analiza budżetu gmin pozwala określić pozycję finansową gminy opierając się o dochody i wydatki. Jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są sprostać ciągle rosnącym potrzebom inwestycyjnym. W związku z tym muszą one być przygotowane na konieczność zapewnienia własnych źródeł finansowania inwestycji.

Subwencje powinny stanowić uzupełnienie dochodów ogółem. Niestety, w większości stanowią one główne źródło dochodów budżetowych. Ze względu, iż gminy nie mają możliwości wpływu na wysokość subwencji ogranicza to ich samodzielność dochodową.

Wysoki udział dotacji wskazuje na istotne ograniczenie samodzielności finansowej gmin. Tak wysoki udział dotacji w strukturze dochodów może być wynikiem zlecania gminom zadań o charakterze administracyjnym. Oczywiście dotacje celowe na dofinansowanie zadań dotyczą również inwestycji realizowanych przez gminy.

Na uwagę zasługuje fakt, że gminy wiejskie w powiecie rzeszowskim miały średnio najniższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, zaś średnio najwyższy w porównaniu z innymi subwencji ogólnej.

Ważne w analizie dochodów gmin jest tempo ich zmian. Korzystny jest wzrost dochodów na jednego mieszkańca. Gminy, którym towarzyszył spadek dochodów ogółem najczęściej charakteryzował spadek dochodów własnych. Wielkość wydatków inwestycyjnych jest elementem umożliwiającym ocenę gmin w zakresie rozwoju gospodarczego. Jest to bowiem wyznacznik wskazujący na możliwość rozwoju infrastruktury.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest również wyznacznikiem samodzielności finansowej, świadczącej o swobodzie gospodarowania środkami finansowymi.

Należy stwierdzić, że są gminy w powiecie rzeszowskim, które systematycznie inwestują w rozwój infrastruktury, transportu, oświaty.

Gminy, które charakteryzowały się najwyższymi wydatkami inwestycyjnymi były również gminami posiadającymi najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wśród gmin najbardziej „inwestycyjne” okazały się gminy położone bliżej jednostek administracyjnych. Najmniej inwestycji było w gminach rolniczych, co wynikało z poziomu finansowania własnego.

Jedną z istotnych miar sytuacji finansowej samorządu terytorialnego jest zdolność do kreowania wydatków inwestycyjnych. Analiza wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wskazuje na zróżnicowanie jednostek samorządowych. Obok gmin o dużych możliwościach inwestycyjnych (Lubenia, Kamień, Trzebownisko) są gminy, które inwestują na poziomie znacznie niższym.

Page 12

KATARZYNA SZARA

280

LITERATURA

Adamek J., Kosiedowski W., 2001, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, Dom Organizatora, Toruń.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, Finanse samorządowe. PWN Warszawa.

Gawron H., Krajewski Z., Nowiacki P., Trojanek M., 1989, Efektywność procesu inwestycyjnego, Skrypt uczelniany 412, AE w Poznaniu, Poznań.

- Ginsbert-Gebert A., 1977, Zarys polityki komunalnej, Wyd. SGPiS, Warszawa.
- Gorzałczyńska-Koczkodan M., 2007, Rola i znaczenie polityki inwestycyjnej gmin w procesie rozwoju lokalnego [w:] Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego, red. L. Patrzałek, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław.
- Graczyk M., 2008, Zarządzanie inwestycjami komunalnymi [w:] Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich, Wyd. Branta, Bydgoszcz.
- Kłós S., 2005, Przewodnik po Podkarpaciu, Wydawnictwo BOSZ, Olszanica
- Korzeniowska A., 2004, ABC Samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Łódź.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., 2006, Finanse publiczne w Polsce, LexisNexis, Warszawa–Rzeszów, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Miś T., Kata R., 2003, Wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji w gminie Grodzisko Dolne w latach 1998–2002, „Wieś i Rolnictwo” nr 4/2003.
- Nowicka-Skowron M. (red.), 2004, Teoria i praktyka wykorzystania funduszy strukturalnych, studium wykonalności, WWZPCz, Częstochowa.
- Rocznik statystyczny województwa podkarpackiego 2013, 2013, US w Rzeszowie, Rzeszów.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, 2001, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), 2003, Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, SGH, Warszawa.
- Szczepański K., 1999, Finanse publiczne., Dochody i budżet samorządów, Wyd. Infor, Warszawa.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Zalewski A. (red.), 2005, Nowe zarządzanie publiczne w Polskim samorządzie terytorialnym, Wyd. SGH, Warszawa.

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena działań finansowych gmin z terenu powiatu rzeszowskiego z uwzględnieniem możliwości finansowania inwestycji. Analiza budżetu gmin pozwala określić pozycję finansową gminy.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest również wyznacznikiem samodzielności finansowej, świadczącej o swobodzie gospodarowania środkami finansowymi. Należy stwierdzić, że są w powiecie rzeszowskim gminy, które systematycznie inwestują w rozwój infrastruktury, transportu, oświaty.

Page 13

Znaczenie finansów jednostki samorządowej...

281

Gminy, które charakteryzowały się najwyższymi wydatkami inwestycyjnymi, były również gminami posiadającymi najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Analiza wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wskazuje na rozwarstwienie jednostek samorządowych. Obok gmin o dużych możliwościach inwestycyjnych (Lubenia, Kamień, Trzebownisko) są również gminy, które inwestują na poziomie znacznie niższym.

Słowa kluczowe: gmina, dochody, wydatki inwestycje

The Importance of Local Government Finance in the Implementation of Investment Activities

Summary

The aim of the study is to assess the financial activities of municipalities of the county Rzeszów, taking into account the investment opportunities. Budget analysis allows municipalities to determine the financial position of the municipality. The share of capital expenditure in total

expenditure is also a determinant of financial independence, providing for freedom of financial management. It should be noted that in Rzeszów County municipalities, which regularly invest in infrastructure, transport, education municipalities that were characterized by the highest capital expenditure were also municipalities having the highest share of their own revenues in total revenues. Analysis of capital expenditure in total expenditure indicates the stratification of local government units. In addition to municipalities with high investment opportunities (Lubenia, Kamień, Trzebowńsko) there are municipalities that invest at a much lower level.

Keywords: municipality, income, investment expenses

JEL: G00