



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-48

ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO
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 jesz-

cze 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 [Patrzałek, 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 [Patrzałek 2004, s. 21].

Page 3

158

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł własnych, 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 przeznaczony jest 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, zapew-

niającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej 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 wzmoczonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równolegle 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. Bariery 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

planowanego

roku

realizacji

planowanego

roku

realizacji

Średnia

roczna

dotyczy

okresu

2003-2007

roczną

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

dotyczy

okresu

2003-2007

)

Gm

in

a C

zarn

a

Budowa oczyszczalni ścieków w Głowaczowej z siecią kanalizacji

SAPARD

2003 1 032 174

18 822 734

5,48

Budowa oczyszczalni ścieków 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 -Informatyczne w Chotowej

SPO

2006

285 883

25 464 201

1,12

Poszerzenie oferty turystyczno-kulturalnej w Czarnej poprzez rozwój infrastruktury 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 zasilają 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 Ź
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 sporządzanie 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, Zachodnie 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. Patrzałek L., Finanse Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.
 11. Podsumowanie wypada 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.samorząd.pap.com.pl
 25. www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054

Aleksandra Witkowska Wydział: Zarządzania Kierunek: Zarządzanie Specjalność: Finanse przedsiębiorstw i controlling Kalisz 2013 Spis treści: Wstęp.....	3
ROZDZIAŁ I Samorząd terytorialny w Polsce 1.1. Historia kształtowania samorządu terytorialnego w Polsce.....	5
1.2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego.....	8
1.3. Organy gminy i ich funkcje.....	10
1.4. Zadania gminy.....	14
ROZDZIAŁ II Podstawowe elementy gospodarki finansowej gminy 2.1. Budżet gminy jako narzędzie realizacji zadań samorządowych.....	22
2.2. Uchwalanie, wykonanie i kontrola budżetu gminy.....	26
2.3. Klasyfikacja dochodów budżetu gminy.....	33
2.4. Rodzaje wydatków budżetu gminy.....	40
ROZDZIAŁ III Analiza dochodów i wydatków gminy Dobrzyca 3.1. Charakterystyka gminy Dobrzyca.....	43
3.2. Dochody budżetu gminy Dobrzyca.....	47
3.3. Wydatki budżetu gminy Dobrzyca	60
3.4. Porównanie dochodów i wydatków budżetu gminy Dobrzyca.....	69
Zakończenie.....	73
Bibliografia.....	75
Spis tabel	75
Spis rycin.....	79

Wstęp Samorząd Terytorialny w Polsce przez wiele lat ewoluował. Forma i kształt w jakiej funkcjonuje obecnie została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku. Zreformowany samorząd opiera się na trójstopniowym podziale władzy, a jego podstawową jednostką jest samorząd gminny. Gmina jest prawnie zorganizowanym, terytorialnym związkiem mieszkańców wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej. Jako władza lokalna ma ona bardzo szeroki zakres zadań o charakterze publicznym, który obejmuje najważniejsze sprawy o znaczeniu lokalnym. Aby gmina mogła efektywnie realizować przypisane jej zadania musi prowadzić racjonalną gospodarkę finansową. Musi więc posiadać budżet, czyli roczny plan finansowy, który pozwoli skutecznie pobierać i gromadzić dochody budżetowe oraz ponosić zasadne i celowe wydatki. Celem pracy jest analiza kształtowania się dochodów i wydatków gminy jako jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Dobrzyca w latach 2009-2011. Ponadto praca ma na celu ocenę sytuacji finansowej wyżej wymienionej gminy. Praca składa się z trzech rozdziałów poprzedzonych wstępem. Dwa rozdziały mają charakter teoretyczny, a trzeci praktyczny. Pierwsza część obejmuje krótką historię kształtowania się samorządu terytorialnego w Polsce oraz miejsca jakie zajmuje w nim samorząd gminny. W rozdziale tym zostały zaprezentowane również zadania gminy i funkcje jej organów, a przede wszystkim Rady Gminy. Drugi rozdział pracy został poświęcony zaprezentowaniu podstawowych elementów gospodarki finansowej gminy. Skupiono się tutaj na omówieniu budżetu gminy: procedurze jego tworzenia, uchwalania, wykonania oraz kontroli. Część tego rozdziału poświęcona została prezentacji dochodów jakie wpływają do budżetu oraz wydatków jakie ponosi gmina. Ostatnia, trzecia część pracy ma charakter badawczy. Został on oparty na analizie wykonania dochodów i wydatków budżetu gminy Dobrzyca w latach 2009-2011. Określono dynamikę ich zmian na przestrzeni lat. Wskazano również rodzaje dochodów, które dostarczają gminie największych wpływów, ale też określono kierunki, które generują najwyższe wydatki. Ta część pracy została podsumowana poprzez porównanie dochodów i wydatków gminy Dobrzyca w latach 2009-2011, z określeniem jej wyniku finansowego. W pracy wykorzystano literaturę ogólnie dostępną, pozwalającą na scharakteryzowanie samorządu terytorialnego w Polsce, a w szczególności jego podstawowej jednostki jaką jest gmina oraz jej gospodarki finansowej. Niezbędne materiały oprócz literatury pozyskano z rocznych sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobrzyca w latach 2009-2011.

ROZDZIAŁ I Samorząd terytorialny w Polsce 1.1. Historia kształtowania samorządu terytorialnego w Polsce Samorząd Terytorialny w dzisiejszym kształcie jest wynikiem kilkunastuletniej ewolucji. Początków samorządu należy doszukiwać się już w uprawnieniach średniowiecznych miast J. Adamiak i inni, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, Dom organizatora TNOiK Toruń 2001, s. 47.. Jego losy przebiegały w sposób burzliwy i w dużej mierze uzależnione były od ustroju panującego w kraju. Najstarszą jednostką samorządu stanowiła gmina, która rozumiana była jako wspólnota mieszkańców związanych ze sobą bezpośrednim sąsiedztwem. Wspólnota ta była pewną formą organizacji życia publicznego i nie podlegała bezpośredniej ingerencji władzy państwowej. Na ziemiach polskich system i organizacja samorządu terytorialnego przyjmowały różny kształt, gdyż stanowiły wypadkową rozwiązań ustrojowych państw zaborczych Tamże s.

49. Po odzyskaniu w 1918 roku niepodległości przez Polskę, przyjęto rozwiązania samorządowe pozostałe po byłych zaborcach. Jednak już w Konstytucji z 17 marca 1921 roku określano, że w miarę czasu nastąpi ujednoczenie systemu do trójstopniowego samorządu terytorialnego na terenie całego kraju. Do realizacji tej zapowiedzi doszło dopiero w 1933 roku, kiedy to na mocy ustawy o częściowej zmianie samorządu terytorialnego wprowadzono jednolite zasady organizacji ustroju na obszarze państwa K. Byjoch i inni, Samorząd terytorialny po reformie ustroju państwa, Wydawnictwo Prawnicze PWN Warszawa 2000, s.11.. Ustawa ta nazywana była „scaleniową” i jej zadaniem było ujednoczenie różnych form organizacyjnych na poszczególnych terenach. Ustawa „scaleniowa” przyczyniła się do podziału władzy na dwa szczeble: powiatowy i gminny. Do wybuchu II wojny światowej nie udało się jednak wprowadzić pełnego samorządu na szczeblu wojewódzkim. Jedynie na obszarze byłego zaboru pruskiego istniał samorząd w pełnej postaci, najgorzej sytuacja przedstawiała się na obszarach wschodnich P. Buczkowski, Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 roku Krajowy Instytut badań samorządowych, Poznań 1994, s. 11.. Po roku 1945, przez krótki czas utrzymywano struktury przedwojennego samorządu terytorialnego. Zmiany nastąpiły dopiero na mocy dekretów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i ustawy Krajowej Rady Narodowej, dzięki którym powołano tzw. Rady Narodowe. Określono ich trójstopniowy podział na: Rady Gminne (o charakterze miejskim, jak i wiejskim); Rady Powiatowe; oraz Rady Wojewódzkie. PKWN i KRN będące organami władzy w tamtym okresie, określiły również kompetencje wspomnianych jednostek. Wszystkie wysiłki podejmowane w kierunku tworzenia samorządności terytorialnej zostały zaprzepaszczone w 1950 roku, kiedy to terenowymi organami jednolitego systemu aparatu państwowego zostały Rady Narodowe D. Walczak-Duraj, Tradycje i współczesne odmiany samorządności, Wyd. Naukowe Novum Płock 1999, s. 43.. W ten sposób zlikwidowano samorząd włączając jego kompetencje i zadania do struktur administracji rządowej. Wszystkie wspomniane wyżej działania doprowadziły do sytuacji stagnacji na okres 40 lat. W tym czasie następowały zmiany kompetencji, jednak miały one niewielki wpływ na rozwój samorządności. Przełom nastąpił dopiero w roku 1989. Zmiany były możliwe dzięki ustaleniom „Okrągłego Stołu” , które doprowadziły do nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (8 marca 1990r.) . Na jej mocy reaktywowano samorząd terytorialny. Przepisy te dodatkowo zostały rozwinięte w stosownych aktach prawnych, w ustawie o samorządzie terytorialnym. Warto również podkreślić, iż aspekt samorządności określano jako jeden z fundamentów ustroju współczesnej Polski. Historyczną datą, która oddziela czas PRL od Nowej Rzeczypospolitej, był 27 maja 1990 roku, kiedy to odbyły się pierwsze wybory samorządowe na szczeblu gminy S. Wykrętowicz, Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej Poznań 2001, s. 58-60.. Kolejne lata upływały pod znakiem ciągłych zmian. Z centralizacji przechodzono do pełnej decentralizacji władzy wykonawczej. Działania te miały na celu usamodzielnienie władzy publicznej na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. Dodatkowo przekazano jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialność za zadania realizowane w latach PRL przez Rady Narodowe. Ustalono również, że całość zmian zostanie ujęta w nowej Konstytucji z roku 1997 J. Adamiak Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym... op. cit., s.50.. Jednostki Samorządu Terytorialnego funkcjonujące w formie i kształcie jaki znamy obecnie, zostały wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku. Zreformowany samorząd opiera się na trójstopniowym podziale terytorialnym państwa (województwa, powiaty, gminy). Zadania oraz kompetencje zostały jasno określone i przekazane władzy publicznej. Zasadniczą część realizacji powierzonych obowiązków prowadzona jest we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawowo określono również materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na jednostki samorządowe zadań. Podsumowując można stwierdzić, że samorząd terytorialny w Polsce posiada fundamenty instytucjonalno-prawne umożliwiające działania w nowym otoczeniu jakim jest środowisko wewnętrzne Unii Europejskiej. Ponadto umożliwia wykorzystanie szansy związanej z funduszami europejskimi i ich maksymalnego wykorzystania.

1.2. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego Samorząd terytorialny w Polsce dzieli się na trzy poziomy: województwa- w liczbie 16 powiaty- 379 gminy-2479 w tym: gminy miejskie- 306, gminy wiejskie- 1571, gminy miejsko-wiejskie- 602 (dane GUS na dzień 31.12.2012 r.). W modelu trójszczeblowym samorząd terytorialny uznawany jest za obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw samorządowych. Powołano go do realizacji zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty, a także zadań mających charakter regionalny przez województwa. Zadania te mają na celu wspomagać rozwój

danego terenu oraz zaspokajając potrzeby zamieszkującej je ludności ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz-Łódź 2005r. s. 26.. Podstawową jednostką w tym układzie jest gmina. W ujęciu ustawowym gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Jako wspólnotę należy taktować wszystkich mieszkańców terytorium wyodrębnionego prawnie jako gmina⁸. W znaczeniu etymologicznym sami mieszkańcy nie stanowią gminy. Są jednak elementem kwalifikującym ich do wspólnoty z mocy samego prawa. Mieszkaniec niezależnie od własnej woli przypisany zostaje do wspólnoty samorządowej. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym, terytorialnym związkiem mieszkańców określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa i wyodrębnionym od państwa poprzez nadanie osobowości prawnej K. Byjoch Samorząd terytorialny po reformie ustroju państwa, op. cit., s.16-17.. O tym, że gmina jest samodzielną jednostką wyodrębnioną od państwa i jego aparatu świadczą następujące przesłanki: wybieralność organów samorządowych w wolnych wyborach; osobowość prawna; posiadanie praw własności i innych praw majątkowych; związki między gminami; brak hierarchicznego podporządkowania jednostek samorządu i ich organów podmiotom wyższym (decentralizacja); własne źródła finansowania Opracowanie własne na podstawie B. Dolnicki Samorząd terytorialny, Wyd. Zakamycze Kraków 2006, s. 34.. Dzięki temu, że gminy są podmiotem prawa mogą korzystać ze środków prawnych tak jak centralne władze państwowe. Podmiotowość daje również kompetencje dzięki którym gmina posiada osobowość cywilno-prawną. Można więc przyjąć, iż gmina jest podmiotem o charakterze korporacyjnym, wyposażonym w osobowość prawną, o charakterze publicznym i prywatnym Tamże s. 35-36.. Aktami prawnymi na jakich opiera się funkcjonowanie gminy, w pierwszej kolejności są: Konstytucja RP z 02.04.1997r. (Rozdział VII), Konwencje Rady Europy tj. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego oraz ustawa o samorządzie terytorialnym A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, Wyd. Naukowe PWN Warszawa 2007, s. 29-30.. Ostatni z wymienionych aktów prawnych stanowi o tym, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice, nadaje gminie lub miejscowości statut miasta i ustala jego granice, ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 4, ust. 1.. W ustawie o samorządzie terytorialnym znajduje się również zapis dotyczący podziałów pomocniczych. Jednostkami pomocniczymi mogą być: sołectwa, dzielnice miejskie, osiedla na zasadach określonych w statucie gminy. W celu wykonywania swoich zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym także przedsiębiorstwa lub zawierać umowy z innymi podmiotami. Jeżeli wykonywanie zadań publicznych przekracza jej możliwości wykonuje je w drodze współdziałania między komunalnego M. Chmoja: Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt Warszawa 2002, s.78.. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego to akt prawa międzynarodowego sporządzony w Strasburgu 15 października 1985 roku. Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993. Od tego dnia Karta uznawana jest za akt prawa powszechnie obowiązującego. EKST zawiera zbiór zasad dotyczących statusu samorządów lokalnych oraz określa istotność ich autonomii Aktem, który określa ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest jej statut. Określa się go jako zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej. Statut reguluje zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania instytucji B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op. cit., s. 34.. 1.3. Organy gminy i ich funkcje Konstytucja RP stanowi iż: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych” Konstytucja Rzeczypospolitej. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia jako organy samorządowe: radę gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 11a.. Działalność organów gminy jest jawna. Jawność ta przejawia się w szczególności poprzez prawo do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywanych zadań publicznych B. Dolnicki: Samorząd terytorialny op. cit., s. 77.. Rada gminy jest organem uchwałodawczym i kontrolnym. Rada może samodzielnie stanowić w sprawach, które nie zostały powierzone przez ustawę innym podmiotom, bądź nie zostały zastrzeżone do rozstrzygnięcia w drodze referendum M. Granat[w:] Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2002r. s. 365.. W skład rady gminy wchodzi radni, których wybierają mieszkańcy jako swoich reprezentantów. Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od dnia wyboru Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie terytorialnym. art. 16.. Ilość radnych w radzie ustalana jest przez komisarza wyborczego na podstawie następujących kryteriów: piętnastu w gminach do 20.000 mieszkańców, dwudziestu jeden w

gminach do 50.000 mieszkańców, dwudziestu trzech w gminach do 100.000 mieszkańców, dwudziestu pięciu w gminach do 200.000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100.000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych Tamże, art. 17.. Rada gminy posiada szereg kompetencji, które wynikają z zapisów ustawy. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu na wniosek wójta, uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielania lub nieudzielania absolutorium z tego tytułu, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach . Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, op. cit., s. 40.. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady Ustawa z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym, art. 19.. Wewnątrz rady tworzy się komisje, mające określony cel działania. Mają one charakter stały (działają przez cały okres kadencji rady), bądź doraźny (w celu rozwiązywania określonych działań) B. Dolnicki: Samorząd...,op. cit., s. 84.. Wygaśnięcie mandatu radnego może wynikać w przypadku utraty biernego prawa wyborczego. Ordynacja wyborcza zakłada również ,że wygaśnięcie mandatu następuje gdy: radny odmawia złożenia ślubowania; zrzeka się mandatu; łączy go z niedozwolonymi funkcjami lub zostaje wybrany na wójta A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa Wyd. Naukowe PWN 2009, s. 275.. Kolejnym, po radzie gminy organem samorządowym jest wójt, burmistrz lub prezydent. Wójt stoi na czele gminy o charakterze wiejskim. Burmistrz zaś jest władzą wykonawczą w gminach, których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Włodarzem miast powyżej 100 tys. mieszkańców lub tych, które były przed rokiem 1990 siedzibami województw jest prezydent A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op. cit., s. 284.. Wójt jako organ wykonawczy wybierany jest w wyborach bezpośrednich przez wspólnotę mieszkańców, uprawnionych do głosowania. Okres jego kadencji, tak jak w przypadku rady gminy trwa cztery lata. Kandydatów na wójtów zgłaszają partie polityczne, organizacje i stowarzyszenia społeczne oraz grupy wyborców podpisujących się na listach poparcia poszczególnych kandydatów. Osoba ubiegająca się o stanowisko wójta musi spełniać kilka podstawowych warunków, jak na przykład: ukończony dwudziesty piąty rok życia i obywatelstwo polskie. Natomiast ustawodawca nie wskazał wymogów pod kątem wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz-Łódź 2005r. s. 55-56.. Wójt posiada szereg zadań, które powinien wykonywać na obejmowanym przez siebie stanowisku. Przede wszystkim powinien kierować bieżącymi sprawami gminy oraz urzędu gminy, a także reprezentować jednostkę na zewnątrz oraz wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych. Ponadto do kompetencji wójta należy również wykonywanie uchwał rady gminy i ich zadań, w szczególności są to: nadzór nad wykonaniem budżetu, zagospodarowanie mienia komunalnego, tworzenie projektów uchwał rady gminy, określenie sposobu wykonywania uchwał, zarządzanie kadrami na poziomie kierownictwa gminnych jednostek organizacyjnych, w nagłych przypadkach również stanowienie przepisów porządkowych Na podstawie A.K. Piasecki, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, op. cit., s. 288-289.. Z punktu widzenia ustawodawcy najważniejszym jednak zadaniem jest przestrzeganie procedur związanych z budżetem. Wójt odpowiada za przygotowanie projektu uchwały budżetowej, a rada nie posiada uprawnień dotyczących wielkości dochodów i wydatków budżetu. W procesie tworzenia budżetu wszystkie zmiany muszą zostać zaakceptowane przez wójta. Odwołanie wójta z pełnionej funkcji może nastąpić tylko w związku z wygaśnięciem mandatu. Dzieje się tak kiedy wójt nie otrzymuje absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni (odwołanie przez radę gminy). Automatyczne wygaśnięcie mandatu następuje również w przypadku uprawomocnienia się wyroku karnego. Prezes Rady Ministrów posiada również prawo do odwołania wójta, w szczególnych przypadkach określonych w ustawie. Najczęściej władarz traci stanowisko poprzez referendum, w którym swoją opinię wyraża wspólnota mieszkańców danego terytorium, na wniosek własny bądź co najmniej jednej czwartej członków rady gminy ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, op. cit., s. 56-58.. 1.4. Zadania gminy Konstytucja RP stanowi, że ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej, czyli takie

rozłożenie zadań pomiędzy szczeblem centralnym, a szczeblami niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne przyporządkowanie organów. Przyporządkowanie to nie występuje ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, a organy szczebli niższych korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, podlegając nadzorowi sprawowanemu jedynie według kryterium legalności ABC samorządu terytorialnego, red. A. Korzeniowska, op. cit., s. 25.. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku przyznaje gminie jako władzy lokalnej bardzo szeroki zakres zadań o charakterze publicznym, który obejmuje najważniejsze sprawy o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów S. Wykrętowicz, Samorząd w Polsce..., op. cit., s.60.. O zakresie zadań samorządu na szczeblu gminnym stanowią art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, które wzajemnie się uzupełniają. Samorząd wykonując te zadania działa na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Zadania publiczne realizowane przez gminę można podzielić na: zadania własne, zadania zlecone przez administrację rządową. Na podział zadań gminy na własne i zlecone duży wpływ ma przyjęta przez państwo w danym okresie polityka społeczna, gospodarcza czy administracyjna. Przyporządkowanie zadań do własnych lub zleconych dokonywane jest przez ustawy, które są zmieniane w miarę zmieniających się warunków. Podział zadań ustalany jest więc w oparciu o aktualne potrzeby i cele polityki państwa A. Borodo Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy., Warszawa, Wyd.LexisNexis 2006r. s. 39.. Zadania gminy tworzą jednorodną...