



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Praca-licencjacka-budzet-gminy-87

WSTĘP

Temat mojej pracy nasunął mi się podczas obserwacji tego, co działo się w moim mieście tzn. Iławie w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Także prasa i telewizja na bieżąco informowały o rozwoju samorządu lokalnego oraz o tym jakie są przekazywane przez władze centralne na realizację zadań własnych oraz zleconych. Dlatego też obserwuje się, że każda gmina stara się, aby jej dochody w danym roku wzrastały. Jakikolwiek, więc przyrływ pieniędzy lub innych środków do gminy jest szansą na to, by można było zwiększyć jej finanse na przykład poprzez pozyskiwanie środków pozabudżetowych. Okazuje się, iż pozyskiwanie takich środków przez gminę samorządową jest jedną z możliwości zwiększania dochodów własnych, które to w efekcie wpływają na jej wzrost gospodarczy i ekonomiczny.

W przeddzień wejścia Polski do Unii Europejskiej każda gmina samorządowa powinna spełniać pewne standardy obowiązujące we wspólnocie europejskiej, a jeśli nie, to musi się dostosowywać w ciągu najbliższych lat do wymogów Unii. Iława, jak to wynika z moich obserwacji, też stara się o środki pochodzące z kraju oraz z zagranicy w celu dostosowania własnego rozwoju do poziomu europejskiego. Jednak główną przeszkodą są przede wszystkim zbyt niskie dochody gminy, dlatego też postaram się przedstawić tę gminę samorządową jako instytucję, która chce i dąży do zwiększenia swoich wpływów poprzez pozyskiwanie środków pozabudżetowych w celu realizacji zadań własnych.

Zakres pracy obejmuje, więc przedstawienie gminy miejskiej jako podstawowej jednostki samorządowej, która rozwijała się przez minione dziesięciolecie i która w obecnej rzeczywistości ma możliwość decydowania o swoim systemie funkcjonowania w świetle aktualnie obowiązujących norm prawa. A normy te decydują także o zasadach finansowania gminy tzn. jakie gmina może mieć dochody i na co je musi lub może wydatkować. Jednak, aby zwiększyć te dochody, musi się o to bardzo starać chociażby poprzez możliwości pozyskiwania środków pozabudżetowych od organizacji i fundacji w kraju jak i za granicą państwa polskiego. Jeden z rozdziałów został, więc przeze mnie przeznaczony na przedstawienie środków pozabudżetowych w rozwoju gminy miejskiej Iława na przestrzeni lat 1997 – 2000. W rozdziale tym chcę także zaprezentować, jak

to gmina miejska Ława starała się o te środki i jakie można było z tego tytułu zrealizować zadania własne. Postaram się także odpowiedzieć na pytanie - Czy warto było starać się o środki pomocowe, oraz jaka perspektywa w tym zakresie czeka gminy samorządowe?

W pracy tej postaram się także wykazać, że możliwość pozyskiwania środków pozabudżetowych rodzi duże korzyści dla gminy, czyli mieszkańców całej społeczności lokalnej.

ROZDZIAŁ I

GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA SAMORZĄDOWA

1. Samorząd gminy w okresie II Rzeczypospolitej

Samorząd terytorialny w Polsce lat międzywojennych dopiero w roku 1933 doczekał się ustawy zapowiadanej Konstytucją z marca 1921 roku, nie znaczy to jednak, że do tego czasu go nie było[1]. Przeciwnie, już sam tytuł ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwanej ustawą scaleniovą wskazuje, że stanowiła ona uzupełnienie istniejących już przepisów. W związku z tym należy przypomnieć, że wcześniej funkcjonował samorząd terytorialny w byłym zaborze pruskim, austriackim i rosyjskim.

W chwili odzyskania niepodległości samorząd terytorialny istniał w różnym stopniu na terenie całego kraju. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego i pruskiego jego organizacja opierała się początkowo na przepisach państw zaborczych, natomiast na ziemiach byłego Królestwa Polskiego jego organizację unormowały przepisy polskie (dekrety Naczelnika Państwa z lat 1918-19).

1. Samorząd gmin wiejskich

W chwili odzyskania niepodległości samorząd gmin wiejskich istniał na terenie całego kraju. Zmiany dotyczące organizacji na ziemiach byłego Królestwa Polskiego wprowadzono w 1918 roku. Nową instytucją była rada gminna (wybierana przez zgromadzenie gminne) z wójtem na czele. Była ona organem zarządzającym i kontrolującym działalność wójtów. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego przeprowadzono częściową demokratyzację istniejących struktur samorządu gminnego, ale nie ich zmianę. Wprowadzono dodatkowe kurie w wyborach samorządowych, mimo to rada wciąż składała się głównie z osób pochodzących z nominacji. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego także odziedziczone struktury nie uległy zmianie. Wprowadzono jedynie demokratyczną ordynację wyborczą.

2. Samorząd gmin miejskich

Samorząd gmin miejskich istniał na wszystkich terenach byłego Królestwa Polskiego. Na mocy dekretu z 1918 roku wprowadzono pojęcie gminy jako samodzielnej jednostki terytorialnej, wyposażonej w osobowość prawa publicznego. Członkami gminy stali się wszyscy obywatele polscy zamieszkali na jej terenie od 6 miesięcy. Organem uchwałodawczym i kontrolującym były rady miejskie. Organ wykonawczy stanowił magistrat (zarząd miejski). Na terenach byłego zaboru austriackiego wybory do samorządu nadal opierały się na systemie kurialnym.

3. Samorząd powiatowy

Samorząd powiatowy po wprowadzeniu go w latach 1918-19 na ziemiach byłego Królestwa Polskiego istniał na terenie całego kraju (z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego). Organami uchwałodawczymi i kontrolującymi były sejmiki powiatowe, a organami wykonawczymi – wydział powiatowy. Na czele sejmiku i wydziału stał starosta. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego samorząd powiatowy praktycznie nie działał.

4. Samorząd wojewódzki

Samorząd wojewódzki w chwili odzyskania niepodległości istniał tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego jako dawny pruski samorząd prowincjonalny. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki a organem wykonawczym – wydział wojewódzki ze starostą na czele. Funkcje samorządu terytorialnego na terenach byłego zaboru rosyjskiego pełniły rady wojewódzkie.

„Decydujące znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego miała ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z dnia 23 marca 1933 roku[2] (tzw. ustawa scaleniovą). Wprowadziła ona jednolitą dla całego kraju organizację i zasady działania samorządu gminnego (miejskiego i wiejskiego) oraz powiatowego. Ogólnopolski samorząd wojewódzki wbrew zapowiedziom nie został wprowadzony.”[3]

Ustawa dzieliła organy samorządu na wykonawcze i zarządzające oraz stanowiące i kontrolujące. W organizacji samorządu terytorialnego w różnym stopniu uwzględniono następujące zasady. Na postawie Konstytucji marcowej jednostki samorządu terytorialnego pokrywały się z jednostkami podstawowego

podziału administracyjnego państwa (gminy, powiaty, województwa). Decyzje dotyczące samorządu terytorialnego podejmowały organy wybieralne. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano zarówno osobowość cywilnoprawną jak i publicznoprawną, czyli prawo dysponowania władztwem organizacyjnym. Jednostki samorządu terytorialnego uzyskały prawo łączenia się w celu realizacji zadań przekraczających możliwości danej gminy (tzw. związki międzykomunalne).

Ustawa scaleniowa przeprowadziła tylko częściową unifikację. Obok gmin jednostkowych pozostawiono gminy zbiorowe składające się z gromad. Organem uchwałodawczym w gminie była rada gminna, a organem wykonawczym był zarząd gminy. W gminach miejskich organami uchwałodawczymi były rady miejskie, a wykonawczymi – zarządy miejskie.

Po unifikacji w 1933 roku samorząd powiatowy działał na obszarze powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów (miasta liczące ponad 25 tysięcy mieszkańców lub mniejsze z mocy szczególnej ustawy). Organami uchwałodawczymi były rady powiatowe wybierane przez rady gminne i miejskie. Rady powiatowe wybierały wydział powiatowy będący organem wykonawczym.

„Ustawa z 1933 roku upoważniała samorząd terytorialny do działania tylko w wypadkach, gdy ustawa wyraźnie go do tego upoważniała. Do zakresu działania należały sprawy własne i zlecone. Własny zakres działania obejmował sprawy gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego, zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkańców, o ile nie zostały one przekazane organom administracji rządowej, czy samorządowi gospodarczemu. Część spraw należących do kompetencji administracji rządowej na mocy ustaw i innych aktów przekazano jednostkom samorządu terytorialnego. Były to zadania zlecone (poruczone) do wykonania przez samorząd.”[4]

2. Samorząd terytorialny po II wojnie światowej (do 1950 r.)

1. Regulacje prawne

Zgodnie z Manifestem PKWN z dnia 22 lipca 1944 r. zapowiadającym realizowanie władzy w terenie przez rady narodowe i swych upętomocnionych przedstawicieli, wprowadzono dualistyczny system organów administracji terenowej.

Dekrety PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powoływania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji[5] i 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządów terytorialnych[6] oraz ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 11 września 1944 roku o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej[7], nawiązując do wzorów okresu międzywojennego, stworzyły prawne podstawy systemu terenowej administracji opartej na organach administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego.

Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji powołał obok rad narodowych w terenie organy administracji rządowej, mianowicie województwa i starostwa oraz ich aparaty pomocnicze tj. urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe.

Rady Narodowe działały przez powoływane oraz nadzorowane przez siebie organy wykonawcze samorządu, a ponadto wykonywały funkcje planowania działalności publicznej. Posiadały prawo do wykonywania kontroli społecznej ogółu jednostek terenowych realizujących funkcje administracji publicznej. Zadania Rad Narodowych znacznie wykraczały poza kompetencje samorządów terytorialnych w okresie międzywojennym. Przyznanie im prawa kontroli i nadzoru nad działalnością pionu administracji rządowej, odwróciło konstrukcję sprzed 1939 roku, gdzie administracja rządowa nadzorowała działalność samorządów. Rady działały na sesjach, za pośrednictwem komisji i prezydów będących organami rady. Prezydium było organem rady wyłonionym z grona radnych, organizującym prace sesji i komisji, wykonującym kontrolę i nadzór nad organami wykonawczymi samorządów terytorialnych.

Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządów terytorialnych[8] przywrócił samorząd terytorialny, który miały reprezentować rady narodowe. W ten sposób ukształtowała się swoista sytuacja na odcinku administracji państwowej w terenie, określona jako dualizm administracji państwowej: z jednej strony ukształtował się pion administracji rządowej (województwie, starostwie i tzw. urzędy niezespalone), z drugiej zaś strony rady narodowe.

Do zadań samorządu terytorialnego należały sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym o ile nie zostały wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Zakres administracji zleconej samorządom

terytorialnym był znaczny (m.in. szkoły, drogi, szpitale).

„Samorząd terytorialnym reprezentowany był przez terenową radę narodową. Organami stanowiącymi samorządu terytorialnego były rady narodowe, a organami wykonawczymi na szczeblu wojewódzkim i powiatowym – wydziały, których z urzędu przewodniczącymi byli wojewodowie i starostowie, a na szczeblu gminy i miasta – zarządy, którymi kierowali przełożeni gmin – wójtowie, burmistrzowie i prezydenci.”[9]

Organem wykonawczym wojewódzkiej rady narodowej był wydział wojewódzki. Przewodniczącym wydziału był wojewoda lub jego zastępca. Wszystkie czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwiał właściwy urząd wojewódzki. Organem wykonawczym powiatowej rady narodowej był wydział powiatowy, którego przewodniczącym był starosta lub jego zastępca. Wydział powiatowy był władzą porządkową dla burmistrzów, wójtów, sołtysów oraz członków zarządów gmin wiejskich i miast niewydziałonych.

Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej był zarząd miejski. Składał się on z burmistrza i wiceburmistrza lub prezydenta i wiceprezydenta oraz 3-6 członków zarządu wybieranych przez miejską radę narodową.

Organem wykonawczym gminnej rady narodowej był zarząd gminy. Składał się on z wójta i podwójciego i trzech członków zarządu wybieranych przez gminną radę narodową. Wójtowi dla celów administracji gromad podlegali sołtysi i podsołtysi wybieranych przez ogólne zebranie mieszkańców gromady. Brali oni udział w posiedzeniach zarządu gminnego z głosem doradczym tylko wtedy, gdy przedmiotem obrad były sprawy dotyczące gromady.

Jeśli chodzi o organizację systemu sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym to te sprawy dopiero unormowano w ustawie z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego[10] poprzez wprowadzenie zasady hierarchicznego podporządkowania: rady niższego stopnia były nadzorowane przez rady wyższego stopnia. Cechą charakterystyczną była dwutorowość: sprawowano go w pionie rad narodowych oraz w pionie ich organów wykonawczych. Nadzór zwierzchni nad radami narodowymi i ich prezydiami sprawowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Na mocy ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku[11] kompetencje te zostały przekazane Radzie Państwa. Równocześnie w pionie organów wykonawczo - zarządzających samorządu terytorialnego, zwierzchni nadzór nad działalnością wojewódzkich i powiatowych organów sprawował najpierw kierownik resortu administracji publicznej, zaś od 1945 roku minister tegoż resortu. Nadzór bezpośredni nad zarządami gmin wiejskich i miast niewydziałonych z powiatowych związków samorządowych sprawował wydział powiatowy, a w sprawach nie cierpiących zwłoki – starosta. Nadzór nad wydziałami powiatowymi i zarządami miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych sprawował wydział wojewódzki lub wojewoda jako przewodniczący. Wydział wojewódzki lub wojewoda jako przewodniczący.

2. Likwidacja samorządu terytorialnego

W latach 1948-50 doszło do likwidacji tradycyjnych organów administracji i stworzenia jednolitego systemu administracji terytorialnej. W Polsce nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[12]. Ustawa wprowadziła jednolitość strukturalną i funkcjonalną. Zniosła związek samorządu terytorialnego, wydziały powiatowe i wojewódzkie oraz zarządy, stanowiska wojewodów, starostów, burmistrzów, wójtów, urzędy wojewódzkie i starostwa. Równocześnie nastąpiła nacjonalizacja mienia samorządowego. Kompetencje zniesionych organów przejęły rady narodowe: gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie – które wewnętrznie zreorganizowano. Zniesiony został wewnętrzny organ rady, kierujący jej pracami, czyli prezydium. Powołano natomiast pod tą samą nazwą Prezydium. Rady miały podlegać radom wyższego szczebla oraz wyborcom, którym przyznano prawo odwołania radnego. Społeczności lokalne straciły podmiotowość prawną. Stworzono konstrukcję, według której rada narodowa reprezentowała jednocześnie interesy lokalnej społeczności i państwa. Radę przyrównano do parlamentu i ona reprezentowała nie tylko lokalne społeczeństwo, ale cały naród. W rezultacie rady i ich organy wykonawcze miały przejąć władzę w terenie. Takie ukształtowanie roli rad narodowych mogło sugerować silną pozycję rad jako organów państwa w terenie.

Taki stan rzeczy istniał do czasu wejścia w życie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[13], która wprowadziła do naszego systemu organów terenowych zasady

ustroju radzieckiego. Ustawa ta zniósła system dualistyczny, a więc samorząd terytorialny, jego związki i organy. Majątek samorządu terytorialnego przejęło państwo. System wprowadzony tą ustawą był modyfikowany wielokrotnie, co doprowadziło w 1975 roku do zniesienia powiatów, jednocześnie zwiększając liczbę województw do 49.

W latach 1980-81 doktryna i publicystyka postulowały o przywrócenie samorządu terytorialnego. Jednakże dopiero po wyborach czerwcowych 1989 roku stało się to możliwe[14].

3. 10 lat współczesnej samorządności

1. Postanowienia „okrągłego stołu”

Teoretycy nauki administracji i prawa administracyjnego byli od lat zwolennikami przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce. Szczególnie ożywiona dyskusja na ten temat prowadzona była w latach 1980 – 1981. Również w późniejszych latach problem ten był przedmiotem rozważań i postulatów.

Realne szanse przywrócenia samorządu terytorialnego powstały dopiero po obradach „okrągłego stołu”, które odbyły się w Warszawie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku. Były to rozmowy przedstawicieli opozycji, głównie osób związanych ze zdelegalizowaną po wprowadzeniu stanu wojennego „Solidarnością”, z reprezentantami obozu rządzącego przede wszystkim zaś z PZPR. Przedmiotem tych historycznych obrad było wypracowanie możliwych do przyjęcia przez obie strony zasad demokratyzacji ustroju społecznego oraz naprawy systemu gospodarczego w Polsce. Uznano, że przezwyciężenie kryzysu może nastąpić przez radykalną reformę państwa z równoczesną przebudową systemu gospodarczego. Główne ustalenia konferencji dotyczyły kwestii wyborów parlamentarnych, utworzenia senatu i urzędu prezydenta. Uznano, że „zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej konstytucji i nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej”. [15]

Sukces „Solidarności” w wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku stworzył dogodne warunki do realizacji reform ustrojowych na czele z postulatem uchwalenia nowej polskiej konstytucji.

2. Mała konstytucja. Inne akty prawne związane z przywróceniem samorządu terytorialnego w 1990 r.

Dnia 1 sierpnia 1992 r. Sejm uchwalił Małą Konstytucję. Po dokonaniu przez Senat poprawek uchwalono tekst Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym w dniu 17 października 1992 roku[16]. Ustawa Konstytucyjna weszła w życie z dniem 8 grudnia 1992 roku.

W zakresie samorządu terytorialnego dotychczasowa regulacja ograniczała się do gminy. Według Małej Konstytucji z 1992 roku „samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego” (art. 70 ust. 1). Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium.

Obok uznania gminy za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 70 ust. 4) ważne jest to, że przewidziano ustawową drogę tworzenia innych, to jest wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Należy dodać, że określenie struktury jednostek samorządu terytorialnego, jak i jednostek podziału terytorialno – administracyjnego stanowi materię konstytucyjną. Ważne jest też uznanie, że samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych mieszkańców (art. 72 ust. 1). Równie istotne jest przyjęcie konstrukcji, że zadania własne i zlecone jednostki samorządu terytorialnego realizują za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych wyłonionych w drodze wyborów powszechnych, równych i tajnych. Możliwe jest także rozstrzyganie spraw w drodze referendum lokalnych (art. 72 ust. 2). Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje i dotacje. Źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo (art. 73 ust. 1,2).

Przywrócenie samorządu terytorialnego wymagało dokonania licznych zmian w porządku prawnym. Zmiany legislacyjne rozpoczęto od uchwalenia 8 marca 1990 roku następujących aktów prawnych:

Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa o samorządzie terytorialnym (tzw. ustawa samorządowa)

Ordynacja wyborcza do rad gmin

Ustawą konstytucyjną z 8 marca 1990 roku dodano w Konstytucji RP art. 42a w brzmieniu „Wojewoda jest

organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie”. Następnie kwestię tę uregulowano art. 69 Małej Konstytucji, w którym stanowiło się, że „Wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie”. Konstytucja z 1997 roku stanowi w art. 152, że: „1. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. 2. Tryb powoływania i odwoływania, a także zakres działania wojewodów określa ustawa”.

Przy tak lakonicznym uregulowaniu konstytucyjnym duże znaczenie miała ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[17]. Ustawa zawiera rozdział 8 zatytułowany „podział terytorialny”. Z przepisów art. 49-52 ustawy wynika m.in., że:

- 1) gminy są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego
- 2) województwo jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej.

Warto zastanowić się czym jest gmina jako podmiot samorządu terytorialnego, czym jest samorząd terytorialny według współczesnych poglądów.

Przyjmuje się, że samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa (wspólnota samorządowa), powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań.

Według art. 1 ustawy samorządowej[18] gmina stanowi wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową z mocy prawa.

Ustawa odeszła od tradycyjnego podziału na gminy miejskie i wiejskie, tworząc uniwersalny układ gmin oraz elastyczny system organów wewnętrznych tych podmiotów. Oczywiście utrzymuje się miasta, w których zamiast wójta działa burmistrz, a w miastach powyżej 100 000 mieszkańców – prezydent miasta.

Gmina posiada osobowość prawną. Wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje, że sąd administracyjny rozstrzyga spory o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji. Samorząd terytorialny jest powoływany na szczeblu podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju – gmin i miast. Struktury ponadpodstawowe (województwa) zachowują swój dotychczasowy charakter. Pozostają wtopionymi w strukturę państwową elementami administracji rządowej.

ROZDZIAŁ II

PODSTAWY FINANSOWANIA GMINY W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH USTAW

1. Ogólna charakterystyka dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym warunkiem właściwego wykonywania przez organy lokalne ich zadań jest wyposażenie w odpowiednie środki finansowe. Rozwiązania prawne dotyczące dochodów w istocie decydują o zakresie i możliwości działania tych organów. Struktura gospodarki budżetowej, będąca konsekwencją podziału terytorialnego państwa, wymaga stosownego podziału dochodów.

Podział dochodów między szczeble systemu budżetowego może odbywać się w różny sposób. Teoretycznie rzecz ujmując, podział taki może być rezultatem przyznania kompetencji jednostkom wszystkich szczebli do stanowienia o własnych dochodach. Istota jego rozwiązania polega na tym, że organy każdego szczebla odpowiednio do swoich potrzeb decydują o swoich dochodach. Zastosowanie takiego rozwiązania w praktyce mogłoby prowadzić do dezintegracji systemu finansowego uniemożliwiając prowadzenie skutecznej polityki finansowej na skalę państwa i kierowanie gospodarką narodową. Z tych względów rozwiązanie takie, analizowane niekiedy w piśmiennictwie[19], nie występuje w żadnym państwie. Z reguły organy lokalne mają niewielkie kompetencje normodawcze odnoszące się do ich dochodów, a dominujące znaczenie w tym zakresie ma szczebel centralny.

Podstawowym sposobem podziału dochodów jest podział poszczególnych źródeł pomiędzy szczeble gospodarki budżetowej. Rezultatem takiego podziału jest przyznanie danemu szczeblowi określonych źródeł dochodów. Taki podział dochodów występuje powszechnie, jednakże nigdzie nie jest to jedyny sposób dzielenia środków.

Innym sposobem jest podział środków z jednego źródła. Dochody z jednego źródła mogą wpływać na rzecz dwóch lub więcej szczebli gospodarki budżetowej. Dzielenie dochodów z jednego źródła może przybrać postać różnych konstrukcji prawnych. Najprostszy sposób polega na tym, że dochody z określonego źródła wpływają do danego budżetu i są to dochody „własne” owego budżetu, ale określona przepisami ich część trafia do budżetu innego stopnia.

Wyżej scharakteryzowane sposoby podziału dochodów nie wystarczają najczęściej jednak do zapewnienia adekwatności środków do zadań realizowanych przez organy lokalne i dlatego obok nich stosuje się transfery polegające na przenoszeniu środków między budżetami różnych szczebli. Środki przyznawane przez szczebel wyższy szczeblowi niższemu określa się mianem subwencji lub dotacji. Subwencje i dotacje mogą służyć wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego oraz możliwości zaspokajania potrzeb występujących między różnymi obszarami. Mogą być także skierowane na realizację konkretnych zadań.

Podstawowymi aktami normatywnymi dotyczącymi uzyskiwania dochodów przez gminy są:

-Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[20], w której rozdział VII został poświęcony samorządowi terytorialnemu. Ustawa konstytucyjna zawiera między innymi przepisy regulujące bezpośrednio gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Art.167 poświęcony został tematyce źródeł dochodów określając ich gwarancję ustawową;

-ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[21], która była już nowelizowana, swym zakresem obejmuje tylko gminy. Zagadnienia finansów gminy zawarte zostały w odrębnym rozdziale VI ustawy Komunalna gospodarka finansowa. Podstawową zasadą zawartą w ustawie jest ochrona samodzielności gminy poprzez oddzielenie budżetu gminy od budżetu państwa, a podstawą funkcjonowania gminy są jego dochody. Ustawa ta wymienia podstawowe dochody gmin, które jednak szczegółowo interpretuje i określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami gminy w myśl art. 54 ustawy o samorządzie gminnym są:

- 1)podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy,
- 2)dochody z majątku gminy,
- 3)subwencja ogólna z budżetu państwa.

Dochodami gminy mogą być też:

- 1)dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych,
- 2)wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,
- 3)spadki, zapisy i darowizny,
- 4)inne dochody;

-ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych[22] jest ważna dla istoty dochodów gmin, gdyż reguluje niektóre dochody wpływające do budżetów gmin z podatków i opłat lokalnych;

-ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000[23] została znowelizowana i nosi teraz tytuł „Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001[24]. Jak sam tytuł ustawy wskazuje, ustawa ta ma charakter tymczasowy, gdyż poprzednia jak i obecna jest ograniczona latami. Są to więc założenia tymczasowe. Ustawa obejmuje unormowania odnoszące się do dochodów gmin, powiatów i województw. Zgodnie z brzmieniem art. 1 tej ustawy określa ona: źródła dochodów, zasady ustalania subwencji ogólnych, zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych, oraz zasady i tryb udzielania dotacji;

-podstawowe unormowania dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały zawarte także w ustawie z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych[25],

-źródłem prawa finansowego jednostek samorządu terytorialnego są także rokrocznie uchwalane ustawy budżetowe oraz uchwały budżetowe organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy budżetowe określają wielkość subwencji ogólnej oraz łączną kwotę dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, na ich zadania własne, na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych jako zadania własne, na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Uchwały budżetowe stanowią podstawę rocznej gospodarki finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego;

Powyższe ustawy zawierają w różnych ujęciach i stopniu szczegółowości klasyfikację źródeł dochodów samorządu terytorialnego. Rodzaje dochodów jednostek samorządu i ich charakter prawny w tych ustawach różnią się jednak między sobą, a ustawy ustrojowe są niezgodne z systematyką dochodów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Klasyfikacje zastosowane w każdej z nich również nie są zgodne z postanowieniami Konstytucji RP.

Konstytucja wymienia trzy źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w myśl art. 167 ust. 2 „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.”[26] Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dodaje dodatkowe źródła: dotacje z funduszy celowych, środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi. Należałoby postulować o ujednoczenie wzajemnie nieskoordynowanych treści ustaw oraz rezygnację w ustawach ustrojowych z norm prawno – finansowych i odesłanie do ustawy o finansach publicznych lub o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

2. Ogólna charakterystyka wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki budżetu gminnego są wyrazem realizacji zadań publicznych, do wykonywania których zobowiązana jest wspólnota gminna. Według art. 163 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 2 kwietnia 1997 roku Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych[27]. Przepis ten stanowi także, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. W zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego wykonują także zadania administracji rządowej.

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[28] określa w art. 6 ust. 1, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innym podmiotów. Artykuł 7 ust. 1 ustawy samorządowej postanawia, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te są w tymże artykule jedynie ogólnie przedstawione. W istocie wynikają one z ustaw szczególnych. Przykładem może być ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty[29], ustawa o drogach publicznych[30], itd., które ustalają, jakie zadania nałożone są na gminy.

Z prawnego punktu widzenia wydatki gminy można określić jako wydatki na:

- a) zadania własne,
- b) zadania własne obowiązkowe (taki charakter mogą nadać ustawy niektórym zadaniom własnym gminy – art. 7 ust. 2 ustawy samorządowej),
- c) zadania zlecone wynikające z ustaw,
- d) zadania wynikające z porozumienia gminy z organami administracji rządowej[31].

Wydatki gminy można także podzielić według innych niż wyżej wspomnianych zasad. Wydatki te można klasyfikować na podstawie poszczególnych dziedzin działalności gminnej przykładowo na:

- rolnictwo i łowiectwo,
- transport i łączność,
- turystyka,
- administracja publiczna,
- oświata i wychowanie,
- ochrona zdrowia,
- itd.

Ważnym podziałem wydatków gminy jest podział na wydatki bieżące i inwestycyjne. Te pierwsze, dotyczą bieżącej aktywności, codziennej działalności gminy (np. wynagrodzenia za pracę, zakup materiałów, energii, dotacje na działalność komunalnych zakładów budżetowych, itp.). Te drugie, służą powiększeniu majątku gminy w tym np. majątku jej jednostek organizacyjnych i zakładów lub innych komunalnych osób prawnych. Dzięki nim powstać mogą drogi gminne, budynki oświatowe, oczyszczalnie ścieków, uzbrojenie gruntów w urządzenia kanalizacyjne i inne umożliwiające ich zabudowę. W następstwie planowanych wydatków inwestycyjnych realizowanych jest, więc rozwój społeczny i gospodarczy gminy[32].

ROZDZIAŁ IV

RODZAJE ŚRODKÓW POZABUDŻETOWYCH, KTÓRE MOGĄ BYĆ POZYSKIWANE PRZEZ GMINY W KONTEKSCIE WYBRANYCH PODMIOTÓW POMOCOWYCH

I. Środki pozabudżetowe wynikające z ustaw.

Gmina w dzisiejszych czasach jest jednostką organizacyjną, na którą nakładanych jest wiele zadań własnych jak i zleconych, z którymi musi sobie poradzić. Jednak dochody jednostek samorządu terytorialnego są w większości za małe w stosunku do spełnianych przez nie istotnych zadań własnych. Dlatego też każda gmina ma możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na realizację określonych celów. Aby otrzymać te środki, musi ona znać granice, w jakich może starać się o zwiększenie gminnych zasobów finansowych na wykonanie zadań. Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001[33] określa możliwości pozyskiwania takich środków finansowych. W artykule 4 wymienione są dochody jakie gmina może uzyskiwać:

- 1)dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy,
- 2)dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 3)dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 4)dotacje z funduszy celowych,
- 4a) środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi oraz środki na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi,
- 5)spadki, zapisy i darowizny,
- 6)odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,
- 7)opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności, stanowiących dochody gminy,
- 8)odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek,
- 9)dochody z kar pieniężnych i grzywien, określonych odrębnymi przepisami,
- 10)inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.[34]

Te wszystkie środki nie są uwzględnione w uchwale budżetowej, gdyż nie ma możliwości określenia, jakie środki będą pozyskane w trakcie trwania roku budżetowego. Dlatego też w sytuacji uzyskania przez gminę dodatkowych dochodów wymienionych wyżej włącza się je do budżetu.

II. Środki, które mogą być pozyskiwane od organizacji i fundacji w kraju.

Państwo polskie jest obecnie państwem o dość dużym dynamizmie rozwoju gospodarczego i ekonomicznego. Aby utrzymać takie tempo rozwoju powstało na terenie Polski wiele instytucji, organizacji i fundacji, które pomagają finansowo w każdej dziedzinie gospodarki i nie tylko. Dlatego też polskie instytucje rozdzielające polskie środki pomocowe, które poniżej postaram się zaprezentować, posiadają stosowne kompetencje do rozdzielania własnych środków finansowych na realizację zadań w gminach. Wszystkie gminy mogą starać się o środki pozabudżetowe do każdego działu swojej gospodarki. Największą trudność stanowi to, iż te środki mogą być pozyskane wtedy, gdy wiemy gdzie się o nie zwrócić, do jakiej instytucji, organizacji i fundacji kierować swoje wnioski o pozyskanie dodatkowych środków. Liczba tych organizacji nie jest ściśle określona, ponieważ niektóre z nich powstają tylko na określony czas, inne działają doraźnie a jeszcze istnieje taka grupa, która działa przez wiele lat i działalność ta jest nadal kontynuowana. Poniżej postaram się zaprezentować wybrane przeze mnie krajowe organizacje i fundacje, które mogą pomagać gminom finansowo lub w inny sposób.

1. Fundacja Ekofundusz[35]

Podstawowym zadaniem Ekofunduszu jest finansowe wspieranie szczególnie ważnych przedsięwzięć dla

ochrony środowiska w Polsce stanowiących priorytety w "Polityce Ekologicznej Państwa". Zgodnie ze statutem, środki Fundacji mogą być przeznaczane na przedsięwzięcia przede wszystkim w czterech sektorach uznanych jako priorytetowe. Są nimi:

- zmniejszanie emisji gazów powodujących zmiany klimatu Ziemi (tzw. gazów cieplarnianych);
- ograniczanie transgranicznego transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu z terytorium Polski;
- zmniejszanie zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego;
- zachowanie bioróżnorodności polskiej przyrody.

Fundacja przyznaje dotacje na inwestycje i inicjatywy związane z ochroną środowiska.

2. Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego[36]

Program USAID adresowany do gmin: granty, innowacje, konferencje, seminaria, wydawnictwa, finansowanie projektów w gminach.

3. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska[37]

Najważniejsze cechy wyróżniające Fundację to:

- Tworzenie układów partnerskich na rzecz rozwoju lokalnego. Współpraca pomiędzy społecznościami a firmami, instytucjami rządowymi, samorządowymi oraz uczelniami stanowi podstawę podejmowania istotnych decyzji rozwojowych i skuteczny mechanizm służący ochronie środowiska. Wspierane są te inicjatywy, które opierając się na partnerstwie, wnoszą wkład w rozwój lokalny.
- Poszanowanie środowiska naturalnego jako podstawy życia człowieka. Wspierane są inicjatywy ekologiczne, które przyczyniają się do uruchamiania trwałych mechanizmów ochrony środowiska.
- Propagowanie zrównoważonego rozwoju dla poprawy jakości życia w wymiarze społecznym i gospodarczym.

Wspieramy inicjatywy, które służą rozwojowi społecznemu i gospodarczemu opierające się na dziedzictwie przyrodniczym i kulturowym, przy jednoczesnym zachowaniu i kształtowaniu jego walorów. Pomagamy społecznościom lokalnym.

-Wspieranie społeczności lokalnej jako wspólnoty ludzi o podobnych celach. Grupa działaczy, koło gospodyń wiejskich, społeczność szkoły czy gmina są dla Fundacji społecznościami lokalnymi. Wspierane są w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju, a ich aktywny udział jest dla Fundacji podstawową wartością.

4. Fundacja Edukacja dla Demokracji[38]

Program Przemiany w Regionie - RITA (Region in Transition) jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, administrowanym przez Fundację Edukacja dla Demokracji. W ramach Programu zaprasza się do składania wniosków o dofinansowanie projektów mających na celu wspieranie demokratycznych i wolnorynkowych przemian w krajach byłego bloku wschodniego, przede wszystkim poprzez dzielenie się polskimi doświadczeniami. O dofinansowanie projektów mogą ubiegać się wyłącznie organizacje lub instytucje nie nastawione na zysk, posiadające osobowość prawną, działające i zarejestrowane na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Fundacja Batorego[39]

Fundacja ma kilka programów grantowych przeznaczonych na wspieranie inicjatyw lokalnych. Finansuje lokalne programy stypendialne (np. na rozpoczęcie lub kontynuowanie nauki przez uczniów z małych miejscowości i terenów wiejskich).

6. Program Starszy Brat - Starsza Siostra[40]

Program Fundacji Batorego skierowany do dzieci, zwłaszcza z rodzin niepełnych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

7. Fundacja Wspomagania Wsi[41]

Fundacja zajmuje się szkoleniami, programami dla młodzieży, mikropożyczkami, kredytami na ochronę środowiska.

8. Fundacja Pomoc Społeczna SOS[42]

Fundacja realizuje szereg programów pomocy dla najuboższych: program "Tęcza", "Wakacje od Codzienności", "Wymiana Darów". Organizuje także doroczny konkurs "Społecznik Roku".

9. Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga[43]

Fundacja przyznaje granty m.in. w zakresie inicjatyw lokalnych, edukacyjnych. Sponsor organizowanego pod auspicjami Związku Powiatów Polskich konkursu na innowacje powiatowe Liga Inicjatyw Powiatowych.

10. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej - Counterpart Fund[44]

Celem Funduszu jest ilościowy i jakościowy rozwój sektora rolniczego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju infrastruktury wiejskiej oraz małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Fundusz realizuje szereg programów finansowych.

11. Fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej[45]

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej istnieje po to, by chronić środowisko naturalne w Polsce. Dotacjami i preferencyjnymi pożyczkami Narodowy Fundusz wspomaga inicjatywy służące poprawie stanu naszej przyrody. Szczególną uwagę zwraca na działania ekologiczne dostosowujące Polskę do norm Unii Europejskiej. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej promuje ekologię.

W tym celu stosuje:

a.kryterium zgodności z celami i priorytetami polityki ekologicznej państwa i województw:

-kryterium nadrzędne, w pierwszej kolejności finansowane są zadania spójne z listą przedsięwzięć priorytetowych województw;

b.kryterium zgodności z kierunkami finansowania:

-ochrona wód i gospodarka wodna,

-ochrona powietrza atmosferycznego,

-ochrona powierzchni ziemi i gospodarka odpadami,

-ochrona przed hałasem,

-ochrona i kształtowanie przyrody oraz ochrona lasów (na obszarach szczególnej ochrony środowiska),

-edukacja ekologiczna,

c.kryterium efektywności ekologicznej;

d.kryterium efektywności ekonomiczno-technicznej.

III. Środki, które mogą być pozyskiwane od organizacji i fundacji z zagranicy.

Polska otrzymuje pomoc zagraniczną od początku lat dziewięćdziesiątych. Płyne ona do nas z różnych źródeł. Jej przeznaczenie lub forma, w jakiej była i jest udzielana jest również zróżnicowana.

Powszechnie już wyróżnia się programy Unii Europejskiej (m.in. PHARE[46], ISPA, SAPARD, Socrates, Leonardo, Save II) oraz programy bilateralne (oferowane przez inne kraje – tzn. szwajcarskie, niemieckie, włoskie, francuskie, szwedzkie).

1. Fundusze Przedakcesyjne Unii Europejskiej[47]

Priorytety rządu określające wykorzystanie pomocy Unii Europejskiej dla Polski bazują na dwóch podstawowych dokumentach: na przygotowanym przez Komisję Europejską "Partnerstwie dla członkostwa" oraz na "Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa", który jest polską odpowiedzią na dokument Komisji. Określono w nich główne obszary koncentracji środków pomocowych w okresie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Jest to przede wszystkim ochrona środowiska, rolnictwo, transport i infrastruktura techniczna, sprawy wewnętrzne, finanse.

Polska otrzymuje pomoc od państw zachodnich już od początku lat dziewięćdziesiątych. Największym dawcą pomocy jest Unia Europejska. Podstawowym instrumentem jej pomocy był i nadal jest fundusz PHARE. Od początku jego funkcjonowania do 1999 roku otrzymaliśmy z tego źródła ponad 2 mld €. Dla porównania budżet Polski w 2000 roku wyniósł około 35 mld €. Spośród wszystkich krajów kandydujących do Unii Europejskiej otrzymywaliśmy najwięcej środków, ale w stosunku do potrzeb naszego kraju to ciągle było i jest zbyt niewiele. Program PHARE przeszedł największą metamorfozę w 1998 roku, kiedy to z programu pomocy gospodarczej stał się programem pomocy w przygotowaniach Polski do członkostwa z Unią Europejską. Lata 1998-1999 to w historii tego programu okres przejściowy.

Już od 1998 roku zaczęto mówić o wzmocnieniu pomocy dla Polski. Początkowo deklaracje państw członkowskich Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej dawały dość mglisty obraz, lecz stopniowo zaczęły się one przeradzać w konkretny kształt. W 1999 roku pojawiły się wreszcie nazwy SAPARD i ISPA, które dzięki

mediom bardzo szybko trafiły do codziennego słownika samorządów. Nie bez kozery właśnie samorzady zostały zasypane informacjami na temat programów. Zapowiadana pomoc z pewnością jawiła się jako rzecz niebywale interesująca dla samorządów. Dzieje się tak po pierwsze ze względu na reorientację unijnej pomocy (nowe priorytety i zasady udzielania pomocy), ale także, po drugie, dzięki reformie samorządowej z 1999 roku, która po raz kolejny powiększyła zarówno kompetencje jak i samą administrację samorządową (trzy szczeble).

„Programy SAPARD i ISPA zostały ostatecznie uruchomione w ramach linii budżetowej roku 2000. To stwierdzenie jest nieco enigmatyczne, ale chyba najlepiej oddaje filozofię działania tych programów. Rządowe propozycje co do wykorzystania obu programów spłynęły pod koniec 1999 roku. Rok 2000 był czasem uzgodnień i negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a polskim rządem odnośnie kształtu pomocy. W tym samym czasie trwały również uzgodnienia na temat kolejnej edycji programu Phare. W przypadku tego ostatniego programu rok 2000 można nazwać przełomowym, ponieważ otrzymaliśmy dwa razy więcej środków na jego realizację niż to miało miejsce w ubiegłych latach. Przed 1998 plasowaliśmy się na przedostatnim miejscu, jeśli chodzi o ilość środków na jednego mieszkańca. Obecnie od 2000 roku zajmujemy 1 miejsce. Jest to po części zasługa instytucji zaangażowanych w wykorzystywanie pomocy, gdyż wspomniany wzrost pomocy wiązał się z dobrą oceną wykorzystywania przez Polskę pomocy.”[48] Programy Phare, ISPA, SAPARD zwykło się nazywać funduszami przedakcesyjnymi Unii Europejskiej. Należy pamiętać, że z pomocy w ramach tych trzech funduszy korzystają wszystkie kandydujące do Unii Europejskiej kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

Wszystkie trzy programy obowiązuje procedura planowania pomocy. Procedura ta jest bardzo skomplikowana i długa. Co gorsza różna w przypadku wszystkich trzech programów. Jej złe zrozumienie może przyczynić się do tego, że nasz samorząd może w ogóle nie skorzystać z pomocy Unii Europejskiej nawet, jeśli środków będzie jeszcze kilkakrotnie więcej. Czym się one najogólniej charakteryzują?

1. Program PHARE

„Program Phare od 2000 roku w niewielkim stopniu przypomina ten wcześniejszy (Phare w latach 1990-99), z którego przyznano nam już ponad 2 mld €. W latach 2000-2002 Komisja Europejska wyznaczyła roczny poziom wsparcia Polski z Phare na poziomie około 400 mln €.”[49] Obecnie można w nim wyróżnić następujące trzy główne komponenty:

a. Budowa instytucji – 30% środków

b. Wsparcie inwestycji

c. Spójność gospodarczo-społeczna

Generalnie samorzady mogą korzystać z pierwszego i ostatniego komponentu.

Poza głównymi komponentami Phare samorzady mogą jeszcze korzystać z:

- Programu Współpracy Przygranicznej, który jest częścią Phare – spójność gospodarczo-społeczna

- Small Project Facility (Granty Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej)

Program Phare charakteryzuje się bardzo dużą ilością projektów obejmujących kilka dziedzin. Konieczność corocznego planowania pomocy angażuje sporą grupę urzędników, których zadaniem jest opracowanie konkretnych planów wykorzystania pomocy. Musimy jednak pamiętać, że składane przez samorzady projekty dotyczą bądź budowy instytucji wraz z elementami wsparcia inwestycji, bądź spójności gospodarczo-społecznej.

2. Program ISPA

„Program ten ma na celu ujednoczenie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w zakresie transportu i ochrony środowiska. Ma on spełniać podobną rolę jak Fundusz Spójności w Unii Europejskiej i będzie funkcjonował na zbliżonych zasadach. Oznacza to, że finansowane będą jedynie projekty duże – powyżej 5 mln €. Zgodnie z zapowiedziami maksymalny próg dotacji w ramach ISPA może stanowić 75 % wartości projektu. W przypadku montażu budżetowego, w którym ujęte zostaną inne „europejskie źródła finansowania” (np. Europejski Bank Inwestycyjny, Phare) wkład Wspólnot Europejskich nie może przekroczyć 90 %.”[50]

Na realizację ISPA w Polsce w latach 2000-2002 Unia Europejska będzie przeznaczać 312 – 389 mln EURO rocznie. Celem podstawowym programu jest przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej

w dziedzinie infrastruktury ochrony środowiska i transportu:

a.ochrona środowiska:

- zwalczanie problemów spowodowanych zanieczyszczeniem wód i powietrza,
- pomoc w zakresie utylizacji odpadów,
- wsparcie wdrażania *acquis communautaire* w zakresie ochrony środowiska,

b.transport:

- rozwój infrastruktury transportowej,
- połączenie systemów komunikacyjnych z infrastrukturą krajów członkowskich Unii Europejskiej,
- budowa trans-europejskiej sieci transportowej.

3.Program SAPARD

Program ten ma za zadanie wesprzeć modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. O ile program ISPA realizuje inwestycje kluczowe z punktu widzenia kraju a Phare (Phare/rozwój regionalny) z punktu widzenia regionu to SAPARD głównie kierowany jest do gmin – poziom lokalny. Należy jednak pamiętać, że ze względu na swój charakter dotyczy to jedynie obszarów wiejskich.

Program SAPARD znacznie różni się od ISPA czy Phare. W przeciwieństwie do tych dwóch konkretne projekty są zatwierdzane na poziomie krajowym. Przekazanie takich zadań polskiej administracji wymagało oczywiście przygotowania odpowiednich instytucji wdrażających i kontrolnych oraz dokumentów, które umożliwią realizację programu. To one ustalają sposób realizacji programu w Polsce, wskazują kto może być beneficjentem oraz na co można przeznaczać środki. Dokument ten powstawał przez kilka miesięcy w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w oparciu o konsultacje z regionami i ostatecznie 13 września 2000 roku został zatwierdzony przez Komisję Europejską.

Obecnie trwają przygotowania do wdrożenia programu w życie, czego najważniejszym elementem jest zorganizowanie sieci agencji powstałych na bazie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wiadomo już, że program SAPARD będzie realizowany w następujących obszarach tematycznych:

- a.poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych,
- b.inwestycje w gospodarstwach rolnych,
- c.rozwój i poprawa infrastruktury wiejskiej,
- d.zróżnicowanie działalności gospodarczej, które zapewni mieszkańcom alternatywne źródła dochodu,
- e.projekty pilotażowe,
- f.szkolenia zawodowe,
- g.pomoc techniczna.

2. Programy Wspólnotowe[51]

Poza korzystaniem z funduszy przedakcesyjnych Polska bierze również udział w programach wspólnotowych Unii Europejskiej. 17 lipca 1995 roku Polska podpisała Protokół dodatkowy do Układu Europejskiego. Dzięki niemu po wniesieniu składki do budżetu odpowiedniego programu Polska może uczestniczyć w niektórych programach wspólnotowych na podobnych zasadach jak kraje członkowskie.

Programy wspólnotowe są inicjowane przez władze Unii Europejskiej w celu pogłębiania współpracy krajów członkowskich w różnych dziedzinach. Poprzez te programy Unia Europejska wspiera działania w zakresie rozwoju kultury, edukacji czy też alternatywnych źródeł energii.

Ze środków tych programów mogą korzystać rządy, organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne.

Programy są planowane przez Komisję Europejską wspólnie z krajami członkowskimi.

Obecnie Polska bierze udział w następujących programach wspólnotowych:

- SOCRATES,
- LEONARDO DA VINCI,
- MŁODZIEŻ 2000,
- NOWY WIELOLETNI PROGRAM DLA PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI,
- V RAMOWY PROGRAM BADAŃ, ROZWOJU TECHNICZNEGO I PREZENTACJI,
- SAVE II – Polska korzysta z tego programu już trzeci rok; z jego budżetu mogą być finansowane działania w zakresie rozpowszechniania wiedzy o energooszczędnych rozwiązaniach i pilotażowe projekty wprowadzające w życie innowacyjne metody w tym zakresie i jest to jedyny program wspólnotowy, z którego

gmina może otrzymać środki na realizację zadań.

- FISCALIS,
- CUSTOMS.

3. Programy Bilateralne[52]

Oprócz pomocy, jaką Polska otrzymuje ze źródeł Unii Europejskiej, istnieje także możliwość otrzymania środków ze strony poszczególnych krajów członkowskich Unii oraz od Stanów Zjednoczonych. Jest to pomoc przekazywana dla polskich inicjatyw na podstawie umów dwustronnych między Polską a krajami przyznającymi wsparcie. Ma ona na celu zwiększenie konkurencyjności, modernizację polskiej gospodarki, wzmacnianie rządów prawa i demokracji w naszym kraju, poszerzenie współpracy między podmiotami polskimi i zagranicznymi. Poszczególne kraje przeznaczają też środki na wsparcie specyficznych, wybranych przez nie inicjatyw.

Samorządy, jako podmioty pozarządowe, mogą również korzystać z pomocy jaką oferują nam kraje członkowskie Unii Europejskiej i Stany Zjednoczone. Jest ona przeznaczona głównie na małe projekty (miękkie projekty) nie związane z inwestycjami w majątek trwały. To właśnie ta cecha pomocy w znacznym stopniu różni programy bilateralne od pomocy unijnej. Poza tym w ramach programów bilateralnych obowiązują o wiele prostsze procedury przyznawania wsparcia – środki finansowe można uzyskać w mniej biurokratyzowanym trybie. Oto przykłady:

1. Francja

- Fundacja Francja-Polska kładzie szczególny nacisk na tworzenie i wzmacnianie partnerstwa między francuskimi i polskimi instytucjami i organizacjami o podobnych kompetencjach i randze.
- Fundacja dla Polski powstała w roku 1990 jako przedstawicielstwo Fondation de France w Polsce. Fundacja macierzysta udziela jej stale swego wsparcia merytorycznego i finansowego. Środki finansowe fundacja uzyskuje również od firm francuskich i polskich, od polskich i zagranicznych organizacji pozarządowych, a także od osób prywatnych. Od roku 1997 Fundacja dla Polski działa jako niezależna fundacja polska. Główne zadania jej to wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspomaganie działań na rzecz uniknięcia patologii społecznych i zagrożeń z nimi związanych, a także przyczynianie się do rozwoju organizacji pozarządowych opartych o regułę non profit w dziedzinach edukacji, pomocy społecznej, kultury i samorządności lokalnej.

2. Holandia

Mały Projekt Ambasady Niderlandów (KAP) jest częścią programu MATRA, który wspiera zmiany społeczne w krajach Centralnej i Wschodniej Europy: Białorusi, Republice Czeskiej, Estonii, Węgrzech, Łotwie, Litwie, Polsce, Federacji Rosyjskiej, Słowacji, Słowenii i Ukrainie. Pomoc kierowana jest do grup interesów i organizacji samorządowych. Wyboru projektów dokonuje sama Ambasada, co znacznie przyspiesza proces rozpatrzenia podania. Przy przyznawaniu subwencji MATRA/KAP pod uwagę brane są projekty sprzyjające reformom społecznym i budowaniu pluralistycznego, demokratycznego, konstytucyjnego państwa.

Głównymi celami programu są natomiast:

- wzmocnienie ochrony i gwarancji prawnej;
- poprawa procedur konsultacji publicznych;
- organizacja seminariów na temat praw człowieka, wolnych wyborów, środowiska naturalnego, zaangażowania w sprawy samorządu lokalnego itp.;
- wydawnictwa informacyjne;
- publikacja czasopism dotyczących zagadnień związanych z procesem reform.

Organizatorzy projektu nie przewidują określonych terminów składania wniosków oraz specjalnych formularzy aplikacyjnych. Dodatkowe informacje na temat wniosków oraz procedur aplikacyjnych można otrzymać w Ambasadzie Królestwa Holandii.

3. Szwajcaria

Polsko-Szwajcarska Komisja Środków Złotowych zarządza środkami pochodzącymi ze spłaty polskich długów wobec rządu Szwajcarii. Projekty inwestycyjne mogą składać instytucje, urzędy, firmy i fundacje. Pomoc oferowana jest w następujących dziedzinach:

- ochrona środowiska

- ochrona zdrowia i pomoc społeczna
- kultura
- sektor energetyczny

4.Szwecja

Pomoc Szwecji dla Polski udzielana jest na podstawie "Strategii Szwedzkiego Programu Współpracy z Polską w latach 1999-2001". Promotorem programu jest Sida (Szwedzka Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego)[53], która zajmuje się głównie pomocą techniczną i transferem know - how. Zgodnie ze strategią, głównym zadaniem programu jest pomoc dla procesu integracji Polski z Unią Europejską na różnych szczeblach (centralnym i regionalnym, jak również poprzez organizacje pozarządowe).

Najważniejszymi priorytetami tej pomocy są natomiast:

- wsparcie dla pogłębienia kultury demokracji – rozumiane jako wsparcie dla samorządu terytorialnego/gmin w ramach współpracy miast bliźniaczych i powiatów;
- wsparcie ekologicznie zrównoważonego rozwoju- tj. wsparcie dla projektów ukierunkowanych na poprawę czystości Morza Bałtyckiego; ograniczenie zanieczyszczenia atmosfery, rozwój instytucji monitorujących stan środowiska naturalnego oraz gospodarki leśnej, a także efektywne wykorzystanie energii.

5.Włochy

Bezwrotna pomoc włoska - środki w ramach włoskiej Ustawy o współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej z 1992 r.: Wsparcie finansowe przeznaczone jest na wspólne przedsięwzięcia polsko - włoskie. Pomoc w wysokości 50% wartości projektu kierowana jest na takie cele jak: środowisko naturalne, higiena i ochrona zdrowia, konserwacja zabytków i komunalne prace remontowe.

6.Republika Federalna Niemiec

Od 1990 roku rząd niemiecki wspierał proces dostosowywania polskich przepisów, struktur gospodarczych o socjalnych do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej. Pomoc ta opierała się na programie TRANSFORM, który złożony z ponad 60 różnorodnych programów doradczych obejmował, dziś przejęte przez szereg niemieckich fundacji działających w naszym kraju, szkolenia i doskonalenia fachowych kadr w dziedzinach gospodarki, polityki, zatrudnienia, średniego i drobnego przemysłu oraz rolnictwa.

Fundacje niemieckie oferujące pomoc polskim odbiorcom to np.:

a.Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej (Stiftung für Deutsch-Polnische Zusammenarbeit) działająca na mocy umowy między rządami RFN i RP z 7 listopada 1990 roku, która przeznacza pieniądze na:

- projekty w dziedzinie ochrony środowiska, transportu, telekomunikacji oraz inne inwestycje infrastrukturalne;
- kształcenie oraz dokształcanie specjalistów z zakresu gospodarki;
- utworzenie i działalność instytutów kultury oraz wspólne projekty badawcze i inne przedsięwzięcia naukowe i kulturalne;
- restaurowanie i zachowanie pomników kultury o europejskim, historycznym znaczeniu, jak też tworzenie, rozbudowa i utrzymanie miejsc pamięci;

b. Fundacja Konrada Adenauera (Konrad Adenauer Stiftung)[54]

Niemiecka fundacja polityczna związana z CDU, której filia w Polsce istnieje od 1989 roku.

Działalność fundacji koncentruje się wokół następujących priorytetów:

- współpraca transgraniczna,
- restrukturyzacja przemysłu,
- rozwój regionalny,
- administracja publiczna,
- zarządzanie gminą,

Ta ogólna prezentacja krajowych i zagranicznych podmiotów pomocowych obrazuje jak szeroki i różnorodny istnieje wachlarz możliwości poszukiwania i pozyskiwania środków na realizację zadań własnych, które spoczywają na gminie samorządowej. Odejście po roku 1989 od gospodarki nakazowo – rozdzielczej pozwoliło i pozwala społeczności lokalnej na kreowanie własnej wizji rozwoju i podejmowania działań w celu pozyskania niezbędnych środków pozabudżetowych na realizację przedsięwzięć pozwalających na przyspieszenie procesu integracyjnego z Unią Europejską.

ROZDZIAŁ V

WYBRANE ŚRODKI POZABUDŻETOWE W ROZWOJU GMINY MIEJSKIEJ ŁAWA NA PRZESTRZENI 1995 – 2000

Transformacja społeczno – ekonomiczna minionego dziesięciolecia oceniana jest przede wszystkim wskaźnikami ekonomicznymi. O jej dynamice świadczą głównie takie wskaźniki jak:

- przyrost produktu krajowego brutto
- procent spadku inflacji
- spadek lub wzrost bezrobocia

Te makroekonomiczne elementy mają swoje przełożenie także na funkcjonowanie samorządu lokalnego. By utrzymać dynamiczne tempo takiego rozwoju, wszystkie gminy samorządowe zabiegają o pozyskanie różnego rodzaju środków pozabudżetowych na zadania własne. W jakim więc stopniu środki pozabudżetowe pozyskane przez samorząd Gminy Miejskiej Ława miały wpływ na jej rozwój w minionych latach? Postaram się w sposób wybiórczy to poniżej zaprezentować.

1. Środki pozyskane do gminy z kraju w latach 1998 – 2000.

W roku 1998 pozyskano następujące środki pozabudżetowe[55]:

- dotacja celowa na dofinansowania zadania własnego polegająca na dożywianiu dzieci w szkołach - 52 900 zł,
- dotacja celowa na dofinansowanie zadania inwestycyjnego „Budowa i modernizacja Szkoły Podstawowej nr 3 – 200 000 zł,
- dotacja celowa na dofinansowanie inwestycji objętych „Strategią rozwoju woj. olsztyńskiego” – 230 000 zł,
- środki otrzymane z Państwowego Funduszu Kombatantów na pomoc dla kombatantów i osób represjonowanych podczas wojny – 4 880 zł.

W roku 1999 pozyskano następujące środki pozabudżetowe[56]:

- dofinansowanie przez „ławskie Wodociągi” inwestycji „Stacja uzdatniania wody” – 3 000 000 zł,
- dofinansowanie przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu inwestycji „Budowa hali sportowej” – 1 167 000 zł.

W 2000 roku pozyskano następujące środki pozabudżetowe[57]:

- dofinansowanie przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu inwestycji „Budowa hali sportowej” – 3 593 000 zł
- dofinansowanie przez PFRON inwestycji „Budowa hali sportowej” – 400 000 zł
- kanalizacja sanitarna osiedle Ostródzkie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie – 140 000 zł

W 2000 roku ilość procentowa pozyskanych środków do budżetu roku 2000 to 9,44%. Natomiast procentowy udział środków pozyskanych do budżetu tego samego roku to aż 32,26% całości planowanych zadań na inwestycje.

2. Korzystanie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie Ławy w latach 1995 – 1999[58].

Przemiany ustrojowe przyczyniły się niewątpliwie także do szeroko pojętego rozwoju Ławy. Pierwsza kadencja samorządu określała kierunki rozwoju Ławy jako miasta turystycznego z nieuciążliwym przemysłem. Podstawą takiego kierunku rozwoju stanowią jeziora i lasy znajdujące się wokół Ławy. W środku miasta znajduje się jezioro Jeziorak Mały, który przez wiele lat był zanieczyszczony. Charakteryzował się zaniedbanymi brzegami porośniętymi krzewami, hangarami szpecącymi jezioro i obiektami w złym stanie technicznym. Tereny te były omijane przez mieszkańców. Stały się siedzibą lokalnego marginesu społecznego. Ławianie ze wstydem obserwowali ten zakątek miasta. Dlatego też samorząd miejski postanowił, iż te tereny muszą zostać zagospodarowane. Możliwością zrealizowania tych zamierzeń było przede wszystkim pozyskanie środków na ten cel z Unii Europejskiej. Realizacja została podzielona na trzy etapy:

- etap I – w roku 1995 otrzymano dofinansowanie w kwocie 39 647 zł z programu PHARE STRUDER na dokładne rozplanowanie inwestycji.
- etap II – w 1996 roku otrzymano dofinansowanie w kwocie 207 584 zł z programu PHARE STRUDER na:
 - wykonanie elementów deszczówki
 - uregulowano brzeg

- wykonano oświetlenie części ciągów spacerowych
 - ułożono kostkę brukową
 - założono separatory na kolektorach burzowych
- c. etap III w latach 1997/98 dofinansowanie wyniosło 200 000 zł na:

- wykonanie ułożenia sieci deszczowej
- wykonanie małej architektury
- dokończenie oświetlenia ciągów spacerowych
- posadzono zieleni.

W 1997 roku dofinansowanie w kwocie 229 343 zł z programu PHARE RAPID na modernizację układu drogowego (ul. Biskupska, ul. Mickiewicza), czyli dwóch ulic otaczających Mały Jeziorak od południa i zachodu.

W 1999 z programu PHARE STRUDER otrzymano kwotę 96 637 zł na zagospodarowanie handlowo-turystyczne u zbiegu ulic Wojska Polskiego i gen. Andersa.

Łącznie dofinansowanie wynosiło ok. 40% kosztów całej inwestycji. Jednak możliwość pozyskania funduszy zewnętrznych dała asumpt do rozpoczęcia całego przedsięwzięcia i stworzenia klimatu poparcia społecznego dla całej inicjatywy.

3. Dofinansowanie otrzymane od Fundacji Polsko – Niemieckiej[59].

W latach 1996 – 1997 Łąwa otrzymała 1 003 000 zł od Fundacji Polsko – Niemieckiej na modernizację ratusza miejskiego. Ta kwota została wykorzystana na następujące zadania:

- dobudowa części obu skrzydeł budynku
- kompleksowe prace remontowe wewnątrz ratusza
- elewacja zewnętrzna

Ta inwestycja spowodowała przeniesienie się Urzędu Miasta Ławy do odnowionego budynku, który obecnie jest wizytówką miasta. Ponadto miała istotny wpływ na bezkolizyjne zafunkcjonowanie powiatu i starostwa w pomieszczeniach, które uprzednio zajmował Urząd Miasta Ławy. Z punktu widzenia tempa wdrażania reformy powiatowej, było to posunięcie korzystne ekonomicznie i społecznie.

W 2000 roku Łąwa otrzymała fundusze w wysokości 49 000 zł na dofinansowanie inwestycji „Modernizacja Ratusza Miejskiego”.

ROZDZIAŁ VI

PODSUMOWANIE ROZWAŻAŃ I WNIOSKI.

W swojej pracy chciałem przedstawić, jak Ława pozyskuje środki pozabudżetowe. Zainteresował mnie ten fakt, ponieważ dużo słyszałem w mediach o programach pomocowych- pochodzących z Unii Europejskiej, z pomocy, których korzystała również Ława. W trakcie pierwszych poszukiwań materiałów okazało się, że publikacji książkowych czy też skryptów naukowych na ten temat jest niewiele. Doskonałym rozwiązaniem okazał się internet. Po rozpoczęciu poszukiwań w internecie okazało się, że większość instytucji, które zajmują się przyznawaniem środków finansowych i nie tylko, posiada swoje strony internetowe z wiarygodnymi danymi. Nawet nie przypuszczałem, iż w efekcie moich poszukiwań otrzymam bardzo dużą liczbę informacji, że jest aż tyle podmiotów gotowych nieść pomoc gminom samorządowym. Dlatego też postanowiłem, iż moja praca będzie ogólnym zarysem możliwości pozyskiwania środków pozabudżetowych do gmin.

Na podstawie materiału przedstawionego w pracy można na gminę spojrzeć jako na instytucję w całkiem innym świetle, ponieważ to od gminy zależy czy będzie miała szansę na rozwój, czy też będzie wykorzystywać tylko środki zagwarantowane i przyznane przez państwo.

Moim zdaniem nie sztuką jest rozpoczynać inwestycje z własnych środków, ale sztuką jest rozwijać się bez lub też przy minimalnym wkładzie własnych środków. Przykładem może być fakt, iż udział środków pozabudżetowych przeznaczonych na inwestycje w gminie miejskiej Ława w 2000 roku to ponad 30% całości zadań na ten cel.

Należy zauważyć, że temat pozyskiwania środków pozabudżetowych do gmin nie leży w kwestii zainteresowania samych gmin, ale również sięga sfery polityki państwa, Unii Europejskiej i innych wysoko rozwiniętych krajów. To nie gminy zainicjowały powstawanie organizacji i fundacji pomagających, ale to wyżej wymienione zewnętrzne struktury dają szansę na niwelowanie różnic gospodarczych, ochronę środowiska itp.

Po dogłębnym zapoznaniu się z informacjami dotyczącymi pozyskiwania środków pozabudżetowych dla gmin wypracowałem następujące wnioski:

1. Samorząd jest tworem administracyjnym opartym na zasadzie samogospodarowania. Decyduje, kiedy i w jakim momencie rozpoczynać inwestycje, kiedy starać się o te środki pozabudżetowe. Przykładem tego jest analiza zawarta w pracy.
2. W obecnym stanie przygotowań wejścia Polski do Unii Europejskiej jest rzeczą niemożliwą, ażeby samorządy mogły realizować inwestycje mniejsze lub większe bez pozyskiwania środków pozabudżetowych.
3. Środki te często inspirują rozpoczęcie całych przedsięwzięć inwestycyjnych lub stanowią podstawę ich dalszej realizacji.
4. Biorąc pod uwagę, że pozyskiwanie środków jest procesem złożonym składającym się z odpowiednio przygotowanych i złożonych wniosków do odpowiednich organów i komórek, niezbędnym staje się przygotowanie służby publicznej (samorządowej) do umiejętnego redagowania wniosków pomocowych a tym samym, by w każdym urzędzie był pracownik lub pracownicy, którzy będą potrafili dotrzeć do źródła informacji, gdzie można środki pozabudżetowe pozyskać, taki wniosek opracować i złożyć do odpowiednich komórek, ponieważ oprócz zadań drobnych stoją również duże wyzwania w ramach regionu. Pozyskanie środków przez małe miasta jest coraz większym problemem, gdyż gmin samorządowych, które chcą te środki pozyskiwać, jest coraz więcej. Dlatego też dopracowanie takiego wniosku, znalezienia stowarzyszenia lub innego podmiotu, z którego można pozyskać środki stanowi jeden z głównych celów władzy samorządowej.
5. Ilość środków pozabudżetowych pozyskanych z zewnątrz w danym roku kalendarzowym lub całej kadencji rady przez samorząd stanowi często miernik jego oceny przez społeczność lokalną. Jest dowodem sprawności i operatywności urzędników samorządowych w ich codziennej pracy na rzecz samorządu lokalnego.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH WYKORZYSTANYCH W PRACY.

- 1.Dz.U. z 1933 r., nr 35, poz. 294
- 2.Dz.U. z 1944 r., nr 2 poz. 8
- 3.Dz.U. z 1944 r., nr 5 poz. 23
- 4.Dz.U. z 1944 r., nr 14 poz. 74
- 5.Dz.U. z 1947 r., nr 18 poz. 71
- 6.Dz.U. z 1950 r., nr 14 poz. 130
- 7.Dz.U. z 1985 r., nr 14, poz. 60
- 8.Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94
- 9.Dz.U. z 1990 r., nr 21, poz. 123 z późn. zm.
- 10.Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 31 z późn. zm.
- 11.Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426
- 12.Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- 13.Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- 14.Dz.U. z 1998 r., nr 117, poz. 759
- 15.Dz.U. z 1998 r., nr 150, poz. 983
- 16.Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014
- 17.Dz.U. z 2000 r., nr 90, poz. 1041
- 18.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1995
- 19.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1996
- 20.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1997
- 21.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1998
- 22.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1999
- 23.Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 2000

BIBLIOGRAFIA

- 1.A. Borodo, Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy. Warszawa 1997,
- 2.A. Borodo, Wydatki gminy w świetle regulacji ustawowych, Toruń 1993,
- 3.D. J. Malec „Historia administracji nowożytnej”, wyd. 1, Kraków 1997,
- 4.W. Nykiel, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Mat. Szk. RAP, zeszyt 9, Warszawa 1999,
- 5.E. Ochendowski, „Prawo administracyjne”, Toruń 1998,
- 6.M. Olszewski Programy pomocowe – informacja dla samorządów, Warszawa luty/marzec 2001 r.,
- 7.„Porozumienia Okrągłego Stołu”, Olszyn 1989 r.,
- 8.<http://www.ekofundusz.org.pl/>
- 9.<http://www.lgpp.pl/>
- 10.<http://www.epce.org.pl/>
- 11.<http://www.edudemo.org.pl/rita.html>
- 12.<http://www.batory.org.pl/>
- 13.<http://www.batory.org.pl/brat-siostra/>
- 14.<http://www.fww.org.pl/>
- 15.<http://www.fundacjasos.org.pl/>
- 16.<http://www.kronenberg.org.pl/>
- 17.<http://www.efrwp.com.pl/>
- 18.<http://www.nfosisgw.gov.pl>
- 19.<http://www.sida.se>
- 20.<http://www.kas.pl>

-
- [1] Przy opracowaniu wykorzystałem pracę D. J. Malec „Historia administracji nowożytnej”, Warszawa 1994, s. 20-45.
 - [2] Dz.U. z 1933 r., nr 35, poz. 294
 - [3] D. J. Malec „Historia administracji nowożytnej”, Warszawa 1994, s. 26.
 - [4] Ibidem, s. 33
 - [5] Dz.U. z 1944 Nr 2 poz. 8
 - [6] Dz.U. z 1944 Nr 14 poz. 74
 - [7] Dz.U. z 1944 Nr 5 poz. 23
 - [8] Dz.U. z 1944 r., nr 14, poz. 74
 - [9] D. J. Malec „Historia administracji nowożytnej”, Warszawa 1994, s. 41.
 - [10] Dz.U. z 1944 r., nr 5 poz. 23
 - [11] Dz.U. z 1947 r., nr 18 poz. 71
 - [12] Dz. U. z 1950 r., Nr 14 poz. 130
 - [13] Ibidem
 - [14] E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Toruń 1998, str. 283-284
 - [15] „Porozumienia Okrągłego Stołu”, Olszyn 1989 r., s. 7.
 - [16] Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426
 - [17] Dz. U. z 1990 r., Nr 21, poz. 123 z późn. zm.
 - [18] Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 z późn. zm.
 - [19] W. Nykiel, Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Mat. Szk. RAP, zeszyt 9, str. 13, W-wa 1999
 - [20] Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
 - [21] Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
 - [22] Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 31 z późn. zm.
 - [23] Dz.U. z 1998 r., nr 150, poz. 983

- [24] Dz.U. z 2000 r., nr 90, poz. 1041
- [25] Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014
- [26] Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- [27] Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- [28] Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74
- [29] Dz.U. z 1998 r., nr 117, poz. 759
- [30] Dz.U. z 1985 r., nr 14, poz. 60
- [31] Borodo A., Samorząd terytorialny. System prawno – finansowy. Warszawa 1997, str. 151
- [32] Borodo A. Wydatki gminy w świetle regulacji ustawowych, Toruń 1993, str. 9 i n.
- [33] Dz.U. z 2000 r., nr 90, poz. 1041
- [34] Dz.U. z 1998 r. nr 150, poz. 983 i nr 162, poz. 1119,
Dz.U. z 2000 r. nr 95, poz. 1041.
- [35] <http://www.ekofundusz.org.pl/>
- [36] <http://www.lgpp.pl/>
- [37] <http://www.epce.org.pl/>
- [38] <http://www.edudemo.org.pl/rita.html>
- [39] <http://www.batory.org.pl/>
- [40] <http://www.batory.org.pl/brat-siostra/>
- [41] <http://www.fww.org.pl/>
- [42] <http://www.fundacjasos.org.pl/>
- [43] <http://www.kronenberg.org.pl/>
- [44] <http://www.efrwp.com.pl/>
- [45] <http://www.nfosigw.gov.pl>
- [46] Poland-Hungary Assistance in Restructuring their Economies
- [47] M. Olszewski Programy pomocowe – informacja dla samorządów, Warszawa luty/marzec 2001 r.
- [48] Ibidem
- [49] Ibidem
- [50] Ibidem
- [51] Ibidem
- [52] Ibidem
- [53] www.sida.se
- [54] www.kas.pl
- [55] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1998
- [56] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1999.
- [57] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 2000.
- [58] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za rok 1995 - 1999
- [59] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Ławy za lata 1996 - 1997