

Olga Podlińska, Jarosław Gołębiowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

WPLYW ŚRODKÓW UNIJNYCH NA WYDATKI INWESTYCYJNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION FUNDS ONTO THE INVESTMENT EXPENDITURE OF THE SELF-GOVERNMENT UNITS

Słowa kluczowe: wydatki inwestycyjne, środki unijne, jednostki samorządu terytorialnego

Key words: investment expenditure, the Union means, self-government expenditure

Abstrakt. Celem badań była ocena wpływu unijnych systemów wsparcia na zakres i skalę działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Porównano wydatki inwestycyjne w latach 2001-2011. Analizowano sytuację finansową dwóch gmin powiatu mławskiego w województwie mazowieckim, a także wydatki inwestycyjne z uwzględnieniem unijnych programów wsparcia w rozbiciu na perspektywy finansowe. Wskazano różnice i ich przyczyny w pozyskiwaniu środków. W obydwu gminach wydatki inwestycyjne zwiększyły się po przystąpieniu Polski do UE, z tym że w mniejszej obszarowo gminie dopiero w drugiej perspektywie finansowej. Z analizy udziału środków unijnych w wydatkach inwestycyjnych wynika, że gminy wykazały się większą aktywnością i skutecznością w pozyskiwaniu środków unijnych w pierwszych latach członkostwa, przy czym wydatkowane środki w ujęciu wartościowym były większe w latach 2007-2011.

Wstęp

Budżet gmin planowany jako dochody, wydatki, przychody i rozchody jest podstawą jej gospodarki finansowej [Borodo 2000]. Władze lokalne na podstawie budżetu prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, co oznacza, że plan finansowy gminy nie jest ani częścią budżetu państwa, ani innego samorządu. Jest niezależnym planem, odzwierciedlającym priorytety władz gminnych. Wykonanie budżetu związane jest z procesem gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków. Dochodami budżetu samorządowego są bezzwrotne środki pieniężne przekazane do budżetu jednostki [Mackiewicz i in. 2003]. Wydatkami jednostek samorządu terytorialnego nazywamy natomiast środki publiczne przekazywane z budżetu na realizację zadań. Są one wyrazem realizacji zadań publicznych, do których wykonywania zobowiązana jest jednostka samorządu terytorialnego [Borodo 1997]. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) było bardzo ważną kwestią pod względem budżetowym. Jeszcze przed wstąpieniem możliwe było korzystanie z programów dostosowawczych. Pomoc przedakcesyjna, z której korzyści mogła czerpać Polska realizowana była przez finansowanie 3 programów: PHARE, SAPARD i ISPA. Programy te miały na celu pomoc krajom kandydującym do UE w przygotowaniu się do członkostwa. W rezultacie prowadziło to do wypełnienia przez nie warunków jakie były związane z tym członkostwem [Czykier-Wierzba 2003]. Dany kraj stając się członkiem UE ma dostęp do środków finansowych pochodzących z tych funduszy. Są one najważniejszym narzędziem polityki strukturalnej. Polska przystępując do UE w 2004 r. miała możliwość korzystania z 4 funduszy strukturalnych i były to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR) [Klimowicz 2010].

Celem badań było określenie wpływu systemów wsparcia w ramach programów na zakres i skalę działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Material i metodyka badań

Podstawowy materiał empiryczny stanowiły sprawozdania finansowe z wykonania budżetów gmin, uzupełnione o wywiady przeprowadzone z pracownikami i wójtami urzędów gmin. Analizę problemu przeprowadzono na przykładzie dwóch gmin, a wyniki zostały opracowane na zasadzie porównania. Okres badawczy objął lata 2001-2011. Wybór obiektów nastąpił przy zastosowaniu metody celowej. Za kryterium doboru obiektów przyjęto wielkość powierzchni gmin powiatu mławskiego. Do badań wybrano dwie gminy – największą i najmniejszą odpowiednio – Strzegowo i Wiśniewo. Charakterystykę badanych obiektów przedstawia tabela 1.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że obie gminy wyraźnie różniły się pod względem badanych cech. Powierzchnia gminy Strzegowo (214 ha) była ponaddwukrotnie większa od gminy Wiśniewo (99 ha), również liczba ludności w tej gminie była większa. Gminy Strzegowo i Wiśniewo to regiony o charakterze rolniczym, stąd duża na ich terenie liczba gospodarstw rolnych (odpowiednio 1250 i 1236). Gospodarstwa te jednak były zróżnicowane pod względem struktury obszarowej. W gminie Wiśniewo o mniejszej powierzchni znajdowało się niewiele mniej gospodarstw niż w gminie Strzegowo. Wskazuje to na duże rozproszenie gospodarstw w tym rejonie, co wiąże się również z mniejszą ich powierzchnią. Średnia powierzchnia gospodarstwa w tej gminie wynosiła 7 ha.

Wyniki badań

Różnice w ogólnej charakterystyce i strukturze organizacyjnej badanych gmin przekładały się także na zróżnicowanie w budżetach, którymi dysponowały obie jednostki samorządowe (tab. 2).

W tabeli 2 przedstawiono średnie dochody i wydatki oraz średnie wydatki inwestycyjne gmin w rozbiciu na 3 okresy finansowe. Pierwszy obejmuje czas przed wstąpieniem Polski do UE, drugi – perspektywę finansową do 2006 r., trzeci – perspektywę finansowania na lata 2007-2013. Z danych tych wynika, że w każdym okresie dochody i wydatki wzrastały w obydwu gminach. Warto zauważyć, że wydatki inwestycyjne w gminie Strzegowo były prawie siedmiokrotnie większe niż w gminie Wiśniewo. Związane to było m.in. z realizacją Planu Rozwoju Lokalnego Gminy i kolejnych inwestycji. Gmina Strzegowo w każdym z badanych okresów miała do dyspozycji prawie dwukrotnie większy budżet niż druga gmina. Obie gminy w analizowanych latach odnotowały zarówno nadwyżki, jak i deficyty budżetowe.

Można stwierdzić, że w badanych gminach zaobserwowano wzrost wydatków inwestycyjnych w kolejnych latach po przystąpieniu Polski do UE (tab. 1). Tylko w niektórych latach wystąpił ich spadek w porównaniu do roku poprzedniego, co związane było z realizacją wieloletnich inwestycji, które finansowane były nierównomiernie w kolejnych latach. W każdym z analizowanych lat w gminach realizowane były wydatki przeznaczone na drogi gminne i powiatowe.

Tabela 1. Charakterystyka gmin Strzegowo i Wiśniewo
Table 1. Characteristic Strzegowo and Wiśniewo communes

Cecha/Property	Gmina/Commune Strzegowo	Gmina/Commune Wiśniewo
Powierzchnia, w tym/Area [km ²], including:	214,0	99,0
– użytki rolne/agriculture land [%]	70,8	86,4
– lasy/forests [%]	23,3	4
Liczba ludności/Population	8084	5364
Liczba sołectw/Quarters count	42	16
Liczba gospodarstw rolnych/Number of farm	1250	1236
Średnia powierzchnia gospodarstwa/ Average area farm [ha]	13,4	7

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Stanowiły one jednocześnie największą grupę w wydatkach inwestycyjnych ogółem – od 13 do 53% w poszczególnych latach w gminie Strzegowo i od 16 do 83% w gminie Wiśniewo. Takie duże wydatki świadczą o tym, że władzom gminy zależało na poprawie stanu infrastruktury w transporcie i łączności. Środki te przeznaczane były głównie na budowy i remonty publicznych dróg gminnych. W mniejszej skali środki przeznaczano na drogi powiatowe, modernizację dróg, budowę dróg żwirowych, chodników i remonty ulic, jak również na zakup działek na poszerzenie dróg oraz czyszczenie i udrożnianie rowów przydrożnych.

Kolejną grupą wydatków występujących w każdym roku (poza 2005 r.) były środki przeznaczane na inwestycje w dziedzinie oświaty, kultura i sport. W gminie Strzegowo ich udział w inwestycjach ogółem do 2004 r. wynosił 2,5-13,5% i 14,0-33,0% w latach 2005-2011. W gminie Wiśniewo wystąpiła odwrotna sytuacja – do 2004 r. udział wydatków na oświatę, kulturę i sport w wydatkach inwestycyjnych ogółem wynosił od 37,0 do 75,0%, natomiast po wstąpieniu Polski do UE udział tych wydatków znacznie się zmniejszył i wynosił od 2,5 do 24,0%. Inwestycje z tego działu w głównej mierze skierowane były na prace remontowe w szkołach, wyposażenie klasopracowni i pomoce naukowe. W dziedzinie tym znajdują się także wydatki przeznaczane na budowę boisk wielofunkcyjnych jak również budowę Centrum Kulturowo-Historycznego „Kantor Młyński” w Strzegowie, który jest jedną z największych inwestycji w dziedzinie kultura w gminach wiejskich powiatu mławskiego. Różnica ta wynikała stąd, że władze gminy Strzegowo poza zaspokojeniem podstawowych potrzeb, dbały także o szeroko rozumiany rozwój społeczno-kulturowy swoich mieszkańców. Przejawem tego były inwestycje ponoszone na budowę obiektów sportowo-kulturowych i organizowane imprezy okolicznościowe. Natomiast władze gminy Wiśniewo skupione były na zaspokajaniu podstawowych potrzeb z innych działów wydatków.

Tabela 2. Średnie dochody i wydatki gmin Strzegowo i Wiśniewo w latach 2001-2011

Table 2. Average incomes and expenditures of the Strzegowo and Wiśniewo communes in the years 2001-2011

Lata/Years	Bilans środków/Balance of funds	Podział środków [tys. zł] w gminie/ Division of funds [thous. PLN] in commune	
		Strzegowo	Wiśniewo
2001-2003	dochody/incomes	12 706,62	6 422,45
	wydatki, w tym:/expenditures, including:	12 994,13	6 428,08
	– inwestycyjne/investment	3 880,63	574,46
2004-2006	dochody/incomes	18 386,61	9 274,28
	wydatki, w tym:/expenditures, including:	18 732,44	9 347,63
	– inwestycyjne/investment	7 151,69	377,14
2007-2011	dochody/incomes	24 563,46	13 490,53
	wydatki, w tym:/expenditures, including:	23 645,95	13 391,05
	– inwestycyjne/investment	8 089,67	2 475,15

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Wspólną cechą obu gmin były wydatki poniesione na gospodarkę komunalną. Były one w każdym roku ujmowane w planach, z podziałem na różne zadania inwestycyjne. W gminie Strzegowo dotyczyły one głównie budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków – ich udział w wydatkach na gospodarkę komunalną wynosił od 44 do 95%, a także budowy budynków komunalnych – od 2 do 47% wydatków z zakresu gospodarki komunalnej. W gminie Wiśniewo udział tych wydatków wzrósł po 2004 r. i wynosił ponad 20% (poza 2007 i 2008 r.), a w 2011 r. nawet 37%. W tym zakresie środki wydatkowane były na zakup gruntów i budynków komunalnych oraz na remont i ich modernizację.

Działalność inwestycyjna stanowi ważne zadanie, jakie gminy mają do wykonania. Wiąże się z nim przede wszystkim środki przeznaczone na ich realizację. Udział jaki stanowią środki unijne w całości poniesionych wydatków świadczą o ich wpływie na wydatki inwestycyjne. W

Tabela 3. Wydatki inwestycyjne z uwzględnieniem funduszy unijnych w latach 2001-2011
 Table 3. *Investment expenditure considering union funds in the years 2001-*

Rok/Year	Wydatki inwestycyjne/ Investment expenditure	Dotacja/Grant	Wydatki inwestycyjne/ Investment expenditure	Dotacja/Grant
	gmina/commune Strzegowo		gmina/commune Wiśniewo	
	tys. zł/thous. PLN			
2001	3 059,87	-	749,23	-
2002	3 869,92	-	135,65	-
2003	4 712,11	628,93	838,51	-
2004	7 509,35	4 509,46	766,62	184,45
2005	8 862,61	5 923,85	116,76	204,74
2006	5 083,10	1 766,68	248,03	100,00
2007	4 914,56	670,00	226,93	451,86
2008	3 032,41	2,61	1 824,49	975,00
2009	6 323,60	665,74	4 882,42	391,71
2010	17 170,34	8 483,40	3 704,21	205,26
2011	9 007,44	3 973,24	1 737,69	111,15
Razem/Total	73 545,31	26 623,91	15 230,54	2 624,17

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

obydwu gminach w analizowanych 10 latach wiele inwestycji przeprowadzono z udziałem środków pochodzących z funduszy unijnych (tab. 3).

Z danych w tabeli 2 wynika, że po przystąpieniu Polski do UE wydatki inwestycyjne wzrosły, zwłaszcza w gminie Strzegowo. W latach 2001-2003 średnioroczne wydatki inwestycyjne wynosiły 3 880 629 zł, a kwota środków unijnych pozyskana w 2003 r. to 628 934 zł. W gminie Wiśniewo wydatki inwestycyjne w tym samym okresie wynosiły średnio 574 461 zł, natomiast gmina nie realizowała żadnej inwestycji ze wsparciem środków unijnych. W okresie po akcesji w pierwszej perspektywie finansowej wydatki te wynosiły 7 151 687 zł w gminie Strzegowo i 377 138 zł w gminie Wiśniewo, przy udziale unijnych środków odpowiednio 4 066 663 zł i 163 062 zł. W ostatnim analizowanym okresie wydatki dla tych gmin te wynosiły odpowiednio 8 089 671 zł i 2 475 147 zł, a kwota środków unijnych w wydatkach tych ogółem wynosiła odpowiednio 2 759 197 zł i 426 997 zł. Wielkości tych kwot wskazują, że w gminie Strzegowo kolejno w każdym okresie wydatki inwestycyjne wzrastały, natomiast w gminie Wiśniewo wydatki te zmniejszały w pierwszym okresie po przystąpieniu Polski do UE, jednak w kolejnej perspektywie finansowej już w znacznym stopniu wzrastały. Udział unijnych środków w tych wydatkach w okresie przedakcesyjnym kształtował się na poziomie 16% w gminie Strzegowo i 0% w gminie Wiśniewo. W pierwszej perspektywie finansowej udziały te wzrosły i wynosiły odpowiednio 56% dla pierwszej gminy i 43% dla drugiej, ale już w latach 2007-2013 spadły do poziomu odpowiednio 34 i 17%. Obie gminy więc wykazały się większą aktywnością i skutecznością w pozyskiwaniu środków unijnych w pierwszych latach członkostwa w UE, przy czym wydatkowane środki w ujęciu wartościowym były większe w latach 2007-2011.

W obydwu badanych gminach na podobnym poziomie kształtowały się inwestycje zaspokajające podstawowe potrzeby samorządów i poprawiające infrastrukturę gminną. Udział środków unijnych w finansowaniu tych działań w obu gminach był na wysokim poziomie, odnotowano jednak znaczną różnicę w pozyskiwanych kwotach. Gmina Wiśniewo dysponowała kilkukrotnie mniejszymi kwotami niż gmina Strzegowo, a więc i zakres tych inwestycji był znacznie mniejszy. Poza inwestycjami, które przeprowadzono w obydwu gminach każda z nich pozyskiwała i wykorzystywała środki na inne cele. Najbardziej zauważalna była różnica w liczbie przeprowadzo-

nych inwestycji i wielkości przeznaczanych na nie środków. Gmina Strzegowo przeprowadziła trzykrotnie więcej działań o szerokim zakresie i różnorodności. Były to duże inwestycje, w większości realizowane w ciągu kilku lat. Udział funduszy unijnych w nich wahał się od 52% nawet do 80% całkowitych kosztów. Bardzo ważne są także inwestycje przeprowadzane w zakresie dziedzictwa kulturowego i sportu. Były to bardzo ważne inwestycje, które wpłynęły na poprawę konkurencyjności tej gminy, a także poprawiły jej walory turystyczne, a więc spowodowały większe zainteresowanie w innych sferach życia społeczno-gospodarczego.

W gminie Wiśniewo poza działaniami zaspokajającymi podstawowe potrzeby podjęto niewiele inwestycji wspierających rozwój gminy. Największą z nich była ta przeznaczona na zagospodarowanie przestrzeni publicznej, gdzie całkowite koszty wynosiły około 600 tys. zł przy 61-proc. udziale funduszy unijnych. Przy pozostałych inwestycjach udział dotacji wynosił od 50 do 73%, był więc na zbliżonym poziomie jak w gminie Strzegowo. Mimo podobnego udziału funduszy unijnych w tych wydatkach, inwestowane kwoty znacząco się różniły w obu gminach. Gmina Strzegowo na 1 mieszkańca zainwestowała kwotę 9098 zł, a gmina Wiśniewo 2839 zł. Pozyskane fundusze z UE na przeprowadzone inwestycje w ciągu 10 lat w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy wyniosły 3294 zł w gminie Strzegowo i 489 zł w gminie Wiśniewo.

Podsumowanie

W obydwu gminach wydatki inwestycyjne zwiększyły się po przystąpieniu Polski do UE, z tym że w mniejszej gminie Wiśniewo dopiero w drugiej perspektywie finansowej. Umożliwiło to pozyskiwanie środków z wielu funduszy na bardzo różne cele, co za tym idzie gminy miały możliwość rozwoju na wielu płaszczyznach działania, czego przykładem jest gmina Strzegowo. Różnice w przeprowadzonych inwestycjach i pozyskanymi na ten cel środkami były bardzo duże i związane to było ze sposobem kierowania jednostką gminną. Sytuacja ta spowodowana była m.in. różnym sposobem zarządzania finansami gminy, planowaniem rozwoju lokalnego, jak też organizacją jednostek zajmujących się pozyskiwaniem środków dla samorządu. Wnioskować zatem można, że możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych determinowane są zarówno samodzielnością dochodową i wydatkową, w sposobie zarządzania finansami, co przejawia się znacznymi różnicami w przeznaczanych na inwestycje kwotach, jak również aktywnością w aplikowaniu o środki z funduszy UE.

Literatura

- Borodo A. 1997: *Samorząd terytorialny System prawno- finansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa, s. 149- 152.
- Borodo A. 2000: *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, s. 10.
- Czykier-Wierzba D. 2003: *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa, s. 149.
- Klimowicz M. 2010: *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, s. 35.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M. 2003: *Samorządowa kasa czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa, s. 78.
- Plan finansowy Gminy Strzegowo na lata 2004-2006 z perspektywą na lata 2007-2013*. Materiały wewnętrzne.
- Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Strzegowo na lata 2004-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2013*. Materiały wewnętrzne
- Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Strzegowo i Gminy Wiśniewo*. Materiały wewnętrzne.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wiśniewo*. Materiały wewnętrzne.

Summary

This article shows the influence of the European Union onto the investment expenditure by the self-government units. The main aim of the study was to discover if the opportunity to take advantage of the EU means has contributed to the change of investment expenditure. That is why, there was made a comparison of expenditure, including mainly investment expenditure, in the years of 2001-2011, in other words the period before and after Poland's accession to the European Union. There was carried out a comparative analysis of the financial standing of two districts. In the study were indicated the differences in obtaining financial means and reasons for them. It was also confirmed that the investment expenditure was increased following Poland's accession to the European Union. Therefore, the investment opportunities of the self-government units are determined not only by their financial independence in the field of income and expenditure but also by how active they are in obtaining means from the EU funds.

Adres do korespondencji
dr hab. Jarosław Gołębiowski, mgr Olga Podlińska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. (22) 59 34 010
e-mail: jaroslaw_golebiowski@sggw.pl, olga_zmijewska@sggw.pl