

Danuta Kołodziejczyk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
Państwowy Instytut Badawczy

FUNDUSZE UNIJNE W BUDŻECIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

Budżety jednostek samorządu terytorialnego stanowią ważną pozycję w systemie finansów publicznych. W roku 2007 dochody gmin stanowiły około 44,0% dochodów publicznych, a ich wydatki – około 44,3% wydatków publicznych¹. Wskaźniki te pokazują jednocześnie stopień decentralizacji finansów publicznych oraz zakres realizacji zadań publicznych przez samorządy – zgodnie z zasadą subsydiarności. Polskę charakteryzuje średni wśród państw UE poziom decentralizacji finansów publicznych².

Budżety gmin odgrywają również istotną rolę w procesie rozwoju lokalnego, gdyż prawie każda decyzja ma swój wymiar finansowy. Ważne są więc dochody gmin, które sprzyjają samodzielności podejmowania decyzji oraz zapewniają realizację nałożonych na samorząd zadań publicznych. Chodzi tu o dochody własne gmin i dochody zagraniczne, które w znacznym stopniu są zasilane funduszami unijnymi. Forma unijnego zasilania finansowego istnieje od czasu, kiedy Polska została objęta środkami przedakcesyjnymi. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzrasta znaczenie środków finansowych transferowanych z budżetu Unii w ramach funduszy strukturalnych do budżetów gmin, które w 90% przeznaczone są na inwestycje infrastrukturalne.

Celem opracowania jest przedstawienie skali wsparcia budżetów gmin funduszami unijnymi oraz ich zróżnicowania przestrzennego. Przyjęto, że czynniki społeczno-ekonomiczne wywierają istotny wpływ na pozyskiwanie funduszy unijnych. Podstawą analizy popierającą tę tezę były dane statystyczne z Banku Danych Regionalnych GUS za lata 2004-2007.

¹ Rocznik Statystyczny 2008, GUS, s. 640-642.

² *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań-Wrocław 2007, s. 343.

2. Dochody samorządu terytorialnego a fundusze pochodzące z budżetu Unii

System zasilania budżetów gmin ciągle ewoluuje, co wiąże się ze zmianami gospodarczymi i z zadaniami realizowanymi przez samorządy lokalne. Środki te pochodzą z różnych źródeł. Ogół dochodów budżetu gminy najczęściej dzieli się na dwie grupy:

1) dochody własne, tj. dochody ze źródeł oddanych w całości lub części do dyspozycji gmin na podstawie określonych regulacji prawnych; są to dochody lokalne (wpływy z opłat, podatków, odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych, dochody z majątku gminy oraz dochody z tytułu udziału gminy w podatkach dochodowych: 39,34% podatku dochodowego od osób fizycznych i 6,71% podatku dochodowego od osób prawnych – pozyskiwanych przez urząd skarbowy),

2) dochody zasilające, tj. dochody uzupełniające, przyznawane gminom z budżetu państwa (dotacje i subwencje), środki uzyskiwane przez gminy ze źródeł zagranicznych itp.

Poziom dochodów budżetu gmin w latach 2004-2007 w układzie lokalnym przedstawia tab. 1.

W latach 2004-2006 dysproporcje poziomu i dynamiki zmian dochodów w poszczególnych typach i grupach wielkościowych gmin wynikały w dużym stopniu z niestabilności systemu finansów lokalnych. Obserwuje się relatywnie wolniejszy wzrost dochodów ogółem niż dochodów własnych. Potwierdza to raz jeszcze, że zwiększenie dochodu ogółem gmin było w dużej mierze wynikiem zmian pozostałych źródeł dochodu, a tym samym uzależnienia gmin od zewnętrznych źródeł zasilania. Zmiany dochodów można łączyć bardziej z liczbą jej mieszkańców gminy niż z jej typem. Przy ogólnym wzroście dochodów w budżetach gmin gminy o większej liczbie mieszkańców wykazały wyższy wzrost. Można również zaobserwować, że im wyższy był poziom dochodów na 1 mieszkańca w gminie, tym wyższy był wzrost, szczególnie w przypadku dochodów własnych. Mamy tu więc do czynienia ze względnie słabą stabilnością dochodów własnych i zbyt małą przewidywalnością ich uzyskiwania. Należy wskazać, że są to dochody pozostające do swobodnej dyspozycji gmin (poza dotacjami celowymi) i dające poczucie bezpieczeństwa w prowadzonej działalności; stanowią one gwarancję zwrotu środków pozyskiwanych z zewnątrz. Dość często warunkiem skorzystania ze źródeł zagranicznych jest odpowiedni „wkład własny”.

W 2007 r. aż 47% gmin miało dochód własny w przeliczeniu na 1 mieszkańca niższy niż średnia, tj. 932,8 zł. W roku 2004 takich gmin było 66%, a średnia dla badanych obszarów wynosiła 674 zł. Znacznie wyższe dochody własne miały gminy miejskie i miejsko-wiejskie niż wiejskie. Analizując różnice dochodów własnych i dochodów ogólnych poszczególnych gmin mierzone współczynnikiem zmienności, można stwierdzić, że te pierwsze są znacznie większe.

Tabela 1. Poziom dochodów gmin a liczba mieszkańców w gminie w latach 2004-2007

Ludność gminy w tys.	Dochody ogółem na 1 mieszkańca		Dochody własne na 1 mieszkańca		Środki z budżetu UE na 1 mieszkańca	
	2004	2007	2004	2007	2006	2007
Gminy miejsko-wiejskie						
Do 5	1829	2548	826	1057	153	118
5-7,5	1611	2331	577	809	128	108
7,5-15	1572	2198	652	875	97	95
15-30	1532	2174	758	1103	71	61
Pow. 30	1551	2191	921	1308	44	78
Gminy wiejskie						
Do 2,5	1861	2461	599	861	129	67
2,5-5	1733	2351	619	788	144	94
5-10	1603	2264	553	768	106	102
10-15	1616	2254	678	970	82	58
Pow. 15	1629	2352	721	1110	85	59
Gminy miejskie						
Do 10	1948	2896	1088	1597	156	339
10-20	1594	2206	926	1300	138	78
20-50	1602	2303	956	1393	95	96
50-100	1828	2618	1003	1473	92	129
Pow. 100	2326	3368	1391	2035	78	172
POLSKA	1652	2316	674	933	106	97

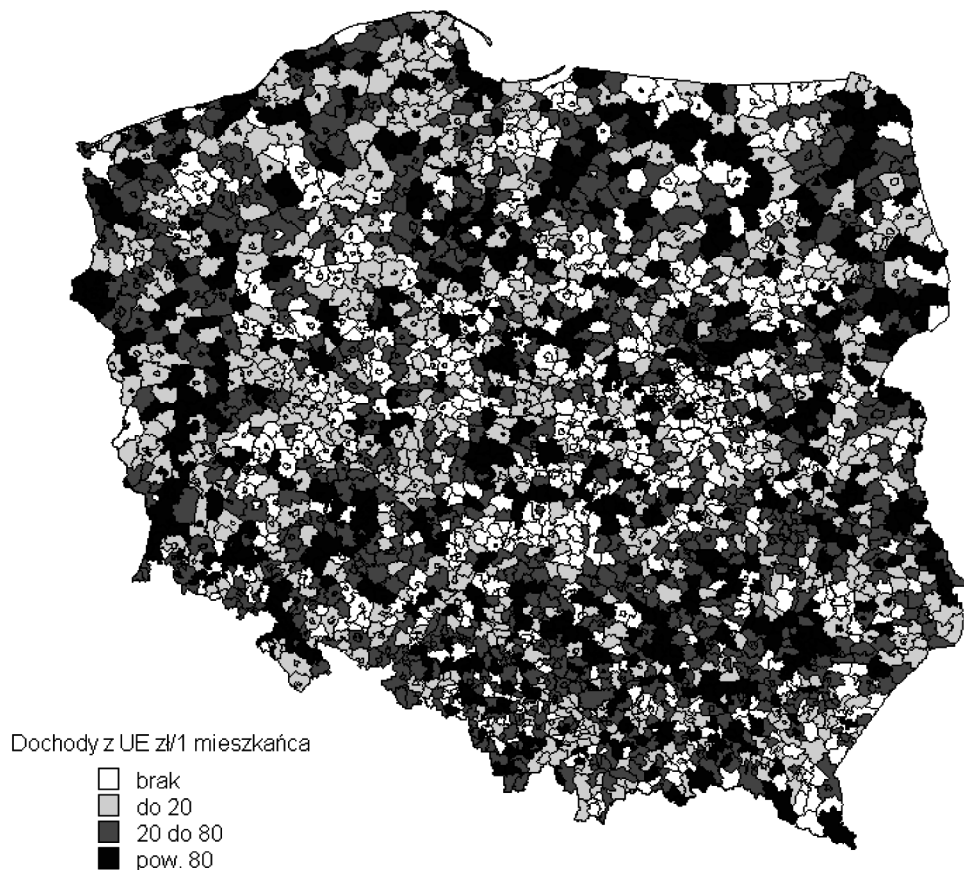
Źródło: GUS, Bank Danych Regionalnych, obliczenia własne.

Wzrasta rola środków zagranicznych w dochodach gmin. Udział tych środków jest bardzo dobrą miarą poziomu aktywności władz gminy. Dotychczas dominującym ich składnikiem są fundusze unijne: w 2007 r. stanowiły one 2,5% budżetów gmin. Większy udział funduszy unijnych w dochodach miały gminy miejskie (3,4%) niż miejsko-wiejskie (2,6%) czy wiejskie (2,3%), a w układzie regionalnym – gminy z województwa lubuskiego (4,6%). Te wskaźniki w stosunku do roku 2006 uległy niewielkiej zmianie. W 2007 r. 32,2% gmin nie korzystało ze środków unijnych, w 2006 r. takich gmin było 46%. Bardziej aktywne w pozyskiwaniu były gminy miejsko-wiejskie – 74% ogólnej ich liczby, w przypadku gmin miejskich było to 70%, a wiejskich – 62%. W tych dwóch latach obserwuje się wzrost wartości środków z budżetu Unii pozyskiwanych przez gminy (z 2 230 712,2 tys. w 2006 r. do 3 565 587,0 tys. zł w 2007 r., tj. o 59%).

Analizując dane z tab. 1, można stwierdzić kilka zależności:

- gminy miejskie odznaczają się na ogół większą wielkością środków unijnych w stosunku do dochodów gmin niż gminy miejsko-wiejskie czy wiejskie;
- stopień zmienności (współczynnik zmienności) jest znacznie wyższy w przypadku gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich czy miejskich;

- zróżnicowanie odsetka środków unijnych wyraźnie zależy od wielkości dochodów ogólnych i dochodów własnych gmin na 1 mieszkańca; wiąże się to z większą możliwością zgromadzenia wkładu własnego, większą zdolnością kredytową itp.;
- w każdym typie gmin gminy z większą liczbą mieszkańców charakteryzuje większa aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych.



Rys. 1. Dochody unijne na 1 mieszkańca w 2007 r.

Źródło: GUS, Bank Danych Regionalnych, obliczenia własne.

Trzeba podkreślić, że poziom środków unijnych pozyskanych przez gminę na 1 mieszkańca jest różny w różnych typach gmin, w gminach różnie zaludnionych, a także regionach (tab. 1, rys. 1).

Widoczna jest koncentracja dochodów unijnych w pewnych obszarach. Do najaktywniejszych należą gminy woj. lubuskiego (97,6% ogólnej liczby gmin pozyskało środki unijne w latach 2006 i 2007) i pomorskiego (90,2%). Niektóre samorządy

gminne pozyskały w latach 2006-2007 bezzwrotne środki unijne stanowiące znaczną część ich budżetów (jak 28 gmin, w których środki te wynosiły ponad 500 zł na 1 mieszkańca). Daje się też zauważyć, że gminy które korzystają ze środków unijnych nie są tożsame z gminami o najwyższych dochodach ogólnych czy własnych. Może to dowodzić, że brak środków własnych nie zawsze jest barierą pozyskiwania środków unijnych.

Jeżeli chodzi o gminy pasywne w absorpcji środków z UE, to najwięcej takich jest zlokalizowanych w woj. wielkopolskim (65,5%) i mazowieckim (62,1%). Współczynnik korelacji Spearmana między dochodami z UE na 1 mieszkańca a dochodami ogółem na 1 mieszkańca wyniósł 0,36, a dochodami własnymi na 1 mieszkańca – 0,23. Współczynniki te są nie bardzo wysokie, ale wydaje się, że wielkość dochodów jest istotną zmienną wyjaśniającą.

Wielkość środków unijnych w poszczególnych gminach była również powiązana z ich bazą ekonomiczną, sytuacją społeczno-demograficzną, wykształceniem radnych gminy oraz aktywnością społeczności (tab. 2).

Tabela 2. Środki unijne a sytuacja społeczno-ekonomiczna gminy w 2007 r.

Wysokość środków z UE w zł	Dochody ogółem	Dochody własne	Gęstość zaludnienia os./km ²	Liczba podmiotów gospodarczych	Liczba pracujących	Liczba organizacji na 10 000 mieszkańców	% radnych z wykształceniem średnim i więcej
	w zł na 1 mieszkańca			na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym			
Bez środków z UE	2262,0	932,1	165,2	1074,4	1890,0	21,34	68,13
Do 20	2181,3	870,0	211,5	1103,4	2027,8	21,68	72,75
20-80	2259,3	908,0	239,0	1085,4	1923,3	22,10	72,18
Pow. 80	2576,7	1017,8	290,2	1164,4	2115,1	22,93	73,04
Razem	2316,0	932,8	221,1	1103,7	1978,5	21,95	71,19

Źródło: GUS, Bank Danych Regionalnych, obliczenia własne.

Na podstawie danych z tab. 2 można stwierdzić, że w gminach o wyższych wskaźnikach, szczególnie w zakresie bazy ekonomicznej, występują wyższe wskaźniki dochodów unijnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Co ciekawe, gminy nieabsorbujące środków unijnych mają stosunkowo dobrą sytuację dochodową. To może tylko jeszcze raz potwierdzać, że wielkość dochodowa nie jest najważniejszym czynnikiem determinującym zachowanie jednostek w pozyskiwaniu środków unijnych.

Dzięki prowadzonym badaniom³ wykazano wiele ważnych czynników, które m.in. wpływają na aktywność gmin w pozyskiwaniu środków unijnych. Oprócz czynników społeczno-ekonomicznych do decydujących zaliczono posiadanie strate-

³ M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, A. Wasilewski, *Działalność samorządów lokalnych na rzecz rozwoju nierolniczych dziedzin gospodarczych, Program Wieloletni 2005-2007*, raport nr 70, Warszawa 2007.

gii rozwoju gmin oraz aktywność organizacji pozarządowych (kapitał społeczny) w gminie. Wszystkie badane gminy (193) posiadające strategię rozwoju były aktywne w pozyskiwaniu środków unijnych, a w 78% tych gmin wartość środków unijnych na 1 mieszkańca przekraczała 100 zł. Zwiększoną liczbę organizacji pozarządowych w gminach o większej aktywności w pozyskiwaniu środków unijnych można tłumaczyć z jednej strony współdziałaniem z władzą lokalną w pozyskiwaniu tych środków, z drugiej – większą możliwością finansowego wsparcia organizacji pozarządowych przez władzę gmin. Ogólnie można stwierdzić, że „synergia” ujmowana jako związek pomiędzy kapitałem społecznym, strategią rozwoju a aktywności gmin w pozyskiwaniu środków unijnych otwiera duże możliwości poprawy sytuacji dochodowej gmin.

3. Wydatki samorządu terytorialnego a środki pochodzące z budżetu Unii

Rozwój społeczno-gospodarczy gminy nie jest możliwy bez inwestycji. Możliwości inwestycyjne są z jednej strony ograniczone przez potencjał dochodowy gmin, a z drugiej strony istotny wpływ na ich wielkość mają wydatki bieżące.

Nie ulega wątpliwości, że większość inwestycji w gminach prowadzi do wzrostu produkcji, dochodów i płaconych podatków itd. Inaczej mówiąc, uruchamiane są impulsy rozwojowe, które dość często prowadzą do zwiększania się różnic między gminami. Główną przyczyną tej polaryzacji jest wzrost środków inwestycyjnych w gminach bogatych. W ten sposób gminy bogate stają się bogatsze, a biedne – jeszcze biedniejsze, zgodnie z modelem Myrdala⁴. Według Myrdala dla zainicjowania procesów rozwoju regionów uboższych duże znaczenie mają impulsy zewnętrzne (m.in. środki unijne).

Tabela 3. Środki unijne a poziom wydatków w gminie w 2007 r.

Wysokość środków z UE w zł	Wydatki ogółem na 1 mieszkańca	Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	% gmin z deficytem budżetu	Poziom rozwoju infrastruktury technicznej Polska = 100
Bez środków z UE	2239,4	375,1	36,9	99,3
do 20	2159,4	319,8	38,2	93,2
20-80	2203,2	352,5	32,7	88,4
Pow. 80	2524,9	583,1	39,3	128,3
Razem	2278,9	405,4	36,7	100,0

Źródło: GUS, Bank Danych Regionalnych, obliczenia własne.

⁴ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, University Parbachiv Matuchen, London 1957, s. 29.

Integracja z Unią (mimo prowadzonej przez Unię polityki wyrównywania) stwarza szczególną szansę dla jednostek lepiej rozwiniętych, dysponujących „wkładem własnym”, a więc większymi dochodami umożliwiającymi pozyskiwanie środków unijnych. Utrzymanie tej tendencji prowadzi będzie do polaryzacji gmin pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego.

W gminach, których poziom absorpcji w 2007 r. był powyżej 100 zł, przeciętne nakłady inwestycyjne wynosiły 45% budżetu. W latach 2004-2007 wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca wzrosły o 25%, natomiast w latach 2006-2007 zauważono niewielki spadek o 8%. Można to tłumaczyć tym, że niektóre inwestycje były również uwarunkowane otrzymaniem dofinansowania ze środków unijnych, być może znaczny wzrost inwestycji nastąpi w następnym roku.

Jeżeli na sytuację inwestycyjną spojrzemy przez skalę deficytów budżetowych, to możemy stwierdzić, że w około 37% gmin odnotowano deficyt budżetowy. Jest charakterystyczne, że wielkość deficytu budżetowego wiąże się z wielkością środków unijnych, można więc twierdzić, że zwiększający się deficyt w gminie był skutkiem zwiększenia środków na inwestycje.

Z zaprezentowanych w tab. 3 danych wynika, że działalność inwestycyjną podejmują gminy, które pozyskują znacznie większe środki unijne. Szczególnie jest to widoczne w grupie gmin o środkach unijnych powyżej 60 zł na mieszkańca. Wysoki wskaźnik korelacji Pearsona $r = 0,58$ wskazuje na istotny związek między funduszami unijnymi na 1 mieszkańca a wydatkami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania na temat dochodów unijnych w budżetach gmin wykazały, że:

1. Środki unijne są istotnym źródłem dochodów. Między poziomem dochodów unijnych a dochodami ogólnymi w gminie zachodzi ścisła zależność. Wzrostowi dochodów ogólnych towarzyszy wzrost dochodów unijnych w gminie. Nie wystąpiła natomiast prosta zależność między tempem zmian poziomu dochodów własnych a tempem zmian dochodów unijnych.

2. Poziom dochodów unijnych uległ niewielkim wahaniom, wystąpiło jednak jego wyraźne zróżnicowanie między gminami, które było uwarunkowane potencjałem ekonomicznym gmin. Większość gmin o wysokich dochodach unijnych charakteryzują wysoka aktywność gospodarcza i wysokie nakłady inwestycyjne.

3. Utrzymuje się zróżnicowanie poziomu dochodów unijnych, co może wpłynąć na utrwalenie się różnic między bogatymi a biednymi gminami. Jest to związane z brakiem „środków własnych” na dofinansowanie inwestycji z funduszy unijnych.

4. Występowanie deficytu budżetowego w gminie jest powiązane z wielkością środków unijnych. Gminy o wysokim deficycie budżetowym pozyskiwały wyższe środki unijne niż gminy o niższym deficycie.

5. Podjęcie i realizacja działań zmierzających do dalszych zmian w systemie finansów publicznych, dotyczących m.in. decentralizacji finansów publicznych i sposobów obliczania limitów zadłużenia gmin, powinno się przyczynić do zwiększenia absorpcji środków finansowych z budżetu Unii.

Literatura

- Bywalec G., *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 6.
- Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Działalność samorządów lokalnych na rzecz rozwoju nierolniczych dziedzin gospodarczych, Program Wieloletni 2005-2007*, raport nr 70, Warszawa 2007.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, University Parbachiv Matuchen, London 1957.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2008.
- Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań-Wrocław 2007.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipum SA, Warszawa 2004.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.

EU FUNDS IN LOCAL GOVERNMENT FINANCES

Summary

The article presents and analyzes the diversity of EU-funds within territorial self-government budget. The author states that the level of EU-funds is mostly determined by concentration of socio-economic resources and activities of local authorities in the communities. The proper gaining of EU-funds require decentralization of the financial policy of the community.