

Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski

CHARAKTERYSTYKA SEKTORA FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH PODKARPACIA W PROCESIE ABSORPCJI ŚRODKÓW Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego stawia je w szczególności trudnej sytuacji, zwłaszcza w stosunku do absorpcji środków unijnych. Z jednej strony wymaga się od samorządów inwencji twórczej skutkującej jak najwyższym poziomem absorpcji, a z drugiej strony ogranicza się ich samodzielność finansową i nakłada dodatkowe obciążenia związane z poziomem długu publicznego. Szczególnie istotne znaczenie ma samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, decydująca o możliwości zaciągania zobowiązań. Jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie wypracować na tyle wysokich i stabilnych dochodów, aby po wykonaniu ustawowych zadań o charakterze obligatoryjnym mogły finansować inwestycje publiczne. W związku z tym finanse samorządowe wspierane są środkami z innych źródeł, jakim są fundusze europejskie czy inne bezzwrotne środki pochodzące z zagranicy lub też środki pozyskiwane na rynku kapitałowym w postaci pożyczek, kredytów i poprzez sprzedaż wyemitowanych papierów wartościowych. W systemie finansowym pojawiły się też nowe możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, których celem powinna być zwiększona absorpcja środków unijnych. Poza możliwością korzystania z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych samorządy zostały uprawnione do zaciągania pożyczek z budżetu państwa na realizację programów i projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne UE. W celu realizacji tych uprawnień powstały specjalne fundusze: Fundusz Rozwoju Instytucji Komunalnych oraz Fundusz Poręczeń Unijnych.

Niniejszy artykuł przedstawia charakterystykę zasobów finansowych sektora samorządowego Podkarpacia. Analiza problematyki zasobów finansowych samorządów terytorialnych jest szczególnie istotna w kontekście pełnej absorpcji środków z budżetu UE. Sektor samorządowy jest głównym beneficjentem środków unijnych.

Dlatego też zasoby finansowe pozostające do jego dyspozycji decydują o wyrównaniu dysproporcji, podnoszeniu konkurencyjności Podkarpacia jako obszaru najslabiej rozwiniętego w Polsce i w UE. Sformułowane w treści artykułu oceny wynikają z analizy materiału empirycznego zgromadzonego z Regionalnej Izby Ob Rachunkowej w Rzeszowie, a także z instytucji, które wdrażają regionalne programy operacyjne współfinansujące projekty ze środków UE. Istotnym źródłem informacji były wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród 160 samorządów gmin województwa podkarpackiego¹.

2. Zasoby finansowe sektora samorządowego w woj. podkarpackim

Zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego są rzeczywistym lub potencjalnym źródłem finansowania rozwoju regionu. Sytuacja finansowa gmin (powiatów) jest regulowana przez Ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² oraz Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³. Ustawy te określają źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, sposoby wydatkowania zgromadzonych środków oraz regulują kwestie zadłużania się tych jednostek. Zgodnie z Konstytucją RP i Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności oraz zarządzanie otrzymanymi środkami finansowymi, a nie maksymalizacja korzyści poprzez zwiększenie zyskowności zainwestowanych kapitałów⁴.

Dążąc do realizacji powierzonych ustawowo zadań publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą, a nawet powinny zadłużać się. Przemawia za tym wiele przesłanek, a m.in. dążenie do zapewnienia sprawiedliwości międzypokoleniowej w populacji mieszkańców wspólnoty samorządowej, efektywności oraz optymalizacji kosztów procesów inwestycyjnych, konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego⁵. Do podstawowych sposobów pozyskiwania przychodów zwrotnych należy zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisja papierów dłużnych. Zastosowanie zwrotnych źródeł finansowania sprzyja oszczędnemu wydatkowaniu środków finansowych z budżetu samorządowego, ponieważ konieczność spłaty długu wymusza

¹ Badania ankietowe przeprowadzone w 160 gminach woj. podkarpackiego (dane na koniec 2006 r.)

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 88, poz. 539).

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104).

⁴ J. Gumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, s. 221-223.

⁵ A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. R. Bról, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, AE, Wrocław 2004, s. 176-177.

staranniejszą i bardziej konserwatywną analizę przyszłych budżetów. Przyczynia się do tego również obowiązek podlegania kontroli przez podmioty kredytujące. Można także zauważyć, że jeśli finansowanie inwestycji odbywa się wyłącznie z bieżących dochodów, to oznaczać to może spowolnienie realizacji projektów, co wiąże się ze wzrostem kosztów ich realizacji, a także z koniecznością częstych i znacznych zmian w warunkach umowy o dofinansowanie (wydłużanie terminów realizacji projektów). Na Podkarpaciu zjawisko to było szczególnie widoczne przy wdrażaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) finansowanego ze środków UE, tj. w płatnościach według zawartych umów o dofinansowanie projektów. Według stanu na koniec 2006 r. z 892 projektów objętych dofinansowaniem z budżetu UE w ramach 1, 2 i 3 priorytetu ZPORR tylko 101 projektów zakończonych zostało terminowo (według zatwierdzonych harmonogramów rzeczowo-finansowych). W pozostałych przypadkach opóźnienia wynikały z braku wkładu własnego beneficjentów, pochodzących głównie z sektora samorządowego.

Zadłużenie podmiotów samorządowych podlega ustawowym ograniczeniom dla zachowania wypłacalności i rozsądnego poziomu obciążenia kosztami obsługi długu. Górna granica zobowiązań określona została cytowaną ustawą o finansach publicznych, tj. suma zobowiązań nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów, a łączna kwota przypadających w danym roku do spłaty rat kredytowych, pożyczek oraz innych zobowiązań nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów jednostki samorządowej. Odpowiednie wykorzystanie instrumentów dłużnych, służące poprawie stanu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej przy zachowaniu zadłużenia i kosztów jego obsługi na akceptowalnym poziomie, pozytywnie wpływa na budowanie potencjału konkurencyjnego jednostek samorządu terytorialnego⁶. Szczególne znaczenie w zakresie możliwości korzystania z kapitału obcego przez jednostki samorządu terytorialnego mają produkty bankowe przeznaczone na współfinansowanie projektów ze środków UE, tj. kredyt pomocowy i kredyt na współfinansowanie. Dodatkowym instrumentem wspomagającym absorpcję funduszy unijnych są promesy kredytowe. Wśród oferowanych na rynku usług finansowych i propozycji współpracy banków z samorządami na szczególną uwagę zasługuje oferta Banku Gospodarstwa Krajowego i Banku Ochrony Środowiska. Bank Gospodarstwa Krajowego jako bank państwowy ustawowo został wyposażony w instrumenty wspierające absorpcję środków funduszy strukturalnych przez sektor samorządowy. Takie zadanie spełnia Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, powołany Ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r.⁷, utworzony przy BGK. Drugim instrumentem zasilającym sektor samorządowy jest Fundusz Poręczeń Unijnych powołany Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r.⁸, którego celem jest wspieranie polskich

⁶ A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001, s. 134.

⁷ DzU 2003 nr 223, poz. 2218.

⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (DzU 2004 nr 116, poz. 1204).

podmiotów i samorządów w procesie absorpcji środków UE. Fundusz ten umożliwia uzyskanie kredytu bankowego oraz pozyskiwanie środków z emisji obligacji na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE. W ramach ofert kredytowych dla jednostek samorządu terytorialnego na szczególną uwagę zasługują kredyty przeznaczone wyłącznie dla tych podmiotów, a finansowane z otwartych linii kredytowych innych banków. Przede wszystkim dotyczy to dwóch banków: BGK i BOŚ, które udzielają kredytów finansowanych z linii kredytowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego, z przeznaczeniem na uzupełnienie finansowania projektów z funduszy strukturalnych⁹.

Innym źródłem pozyskiwania przychodów przez samorzady są środki uzyskane z emisji obligacji. Przyczyny niskiego udziału obligacji w zobowiązaniach samorządowych to głównie brak nabywców na emitowane przez samorząd papiery wartościowe. Ograniczony charakter zastosowania obligacji w finansowaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego wynika także z ogólnej sytuacji finansowej państwa i emisji konkurencyjnych papierów skarbowych. Inną przyczyną jest skomplikowana procedura, wysokie koszty oraz brak wykształconej kadry w samorządach w zakresie ekonomii i prawa niezbędnych do wdrażania procedur emisji obligacji. Poziom kadry samorządowej i jej kadencyjność nie wpływa korzystnie na kreowanie dodatkowych zewnętrznych źródeł współfinansowania projektów inwestycyjnych. Sytuację tę wykorzystują banki, oferując samorządom kredyty i pożyczki jako podstawowe źródło uzupełniania środków finansowych. Potwierdzają to wyniki badań ankietowych przeprowadzone w procesie badawczym przez autorkę.

W okresie 2004-2006 w ustawodawstwie wprowadzonych zostało wiele zmian mających na celu wsparcie sektora samorządowego instrumentami finansowymi umożliwiającymi absorpcję środków pochodzących z budżetu UE. Wprowadzono nowe rozwiązania do prawa bankowego, ustawy o obligacjach, ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i innych odrębnych ustaw, np. ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych. Zmiany te sprawiały wrażenie, że wskazywane są możliwości omijania podstawowych limitów zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego. Intencja preferowania zaciągania zobowiązań na cele inwestycyjne jest założeniem słusznym, jednak w sytuacji drastycznego zadłużenia sektora samorządowego dostarczanie dodatkowych możliwości zaciągania przez te podmioty zobowiązań (bez dokładnej oceny zdolności kredytowej) jest zjawiskiem niekorzystnym. Przy obecnej kondycji finansowej jednostek samorządowych z Podkarpacia dalsze zadłużanie się może skończyć się kryzysem dla tego sektora.

⁹ Oferta Banku Gospodarstwa Krajowego dot. kredytowania jednostek samorządowych i ich związków (2005-2006).

3. Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu

Ocena budżetu (struktury dochodów, wydatków i zobowiązań) jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województwa samorządowego jest podstawą określenia możliwości absorpcji funduszy unijnych. Przez pojęcie „absorpcja funduszy unijnych” należy rozumieć wykorzystanie przez samorządy terytorialne środków unijnych pozostawionych do ich dyspozycji. Zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w sferze zarządzania finansami i ich udział w dochodach publicznych wyznaczają rzeczywiste warunki i możliwości sprawowania władzy przez poszczególne jednostki samorządowe. Ocena sytuacji finansowej samorządu, kierunków zmian, poziomu i struktury dochodów, a także struktury wydatków służących realizacji ustawowych zadań jednostek samorządowych to konieczność wynikająca z funkcjonowania we Wspólnocie Europejskiej.

Wyniki badań materiału empirycznego¹⁰ wskazywały, że lata 2004-2006 były okresem w miarę stabilnego poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego. Inną charakterystyczną cechą dochodów budżetowych jednostek samorządowych było bardzo duże zróżnicowanie ich poziomu w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Zmieniła się również struktura dochodów budżetowych, bo istotnie zwiększył się udział dochodów własnych, zmniejszyło się natomiast znaczenie dotacji w ogólnej kwocie dochodów. Było to spowodowane m.in. zwiększeniem udziału samorządu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu.

Stosunkowo największą stabilnością w badanym okresie charakteryzowały się dochody samorządów gmin. Podobna tendencja występowała w grupie zarówno miast, miast-gmin, jak i gmin wiejskich. Najwyższy poziom dochodów osiągnęły gminy miejskie, wśród których zwiększa się z roku na rok grupa, dla której wskaźnik dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca przekracza 2000 zł (w roku 2006 r. wielkość przeciętna w tej grupie gmin wyniosła 1610 zł, podczas gdy w grupie miast-gmin – 1539 zł, a w miastach – 1589 zł). W 2006 r. taki poziom dochodów osiągnęło 10 gmin z 160 funkcjonujących w strukturze podziału terytorialnego regionu. W woj. podkarpackim zwiększa się liczba gmin uzyskujących wysokie dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W dalszym ciągu przeciętny poziom dochodów gmin na Podkarpaciu pozostaje niższy w porównaniu z wielkością ogólnopolską, w 2004 r. różnica ta wynosiła 10%, w 2005 r. – 12%, a w 2006 r. – 11%.

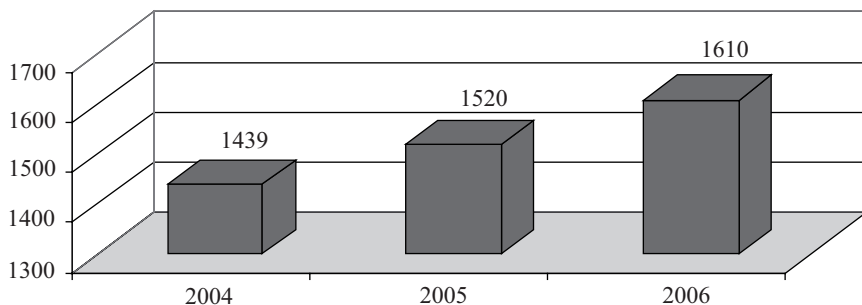
Analiza porównawcza materiału empirycznego wskazuje, że struktura dochodów ogółu miast-gmin na Podkarpaciu nie uległa większym zmianom. Największy udział w ogólnej kwocie dochodów stanowiły subwencje (45-50%), dochody własne (35-40%), zaś pozostała część stanowiły dotacje na zadania własne i zlecone.

¹⁰ Analiza materiału empirycznego – sprawozdań z działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej. Budżet samorządu terytorialnego, RIO, Rzeszów 2005-2006, Zeszyt 13 z 2006 r.

W grupie miast dominujący udział mają dochody własne (ok. 55%), w miastach-gminach udział tej grupy dochodów oscyluje wokół 35%, natomiast w gminach wiejskich – 30%.

Każda z trzech grup gmin jest dość mocno zróżnicowana, dlatego wielkości przeciętne mogą znacznie różnić się od wskaźników dla poszczególnych jednostek. Sytuacja taka dotyczy także innych samorządów gmin w kraju¹¹.

Najbardziej syntetyczną miarą ilustrującą sytuację finansową gmin jest przeciętny poziom dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, który w 2004 r. wynosił 1439 zł, w 2005 r. – 1520 zł, a w 2006 r. – 1610 zł (rys. 1).



Rys. 1. Dochody budżetowe gmin ogółem w woj. podkarpackim w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2004-2006 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

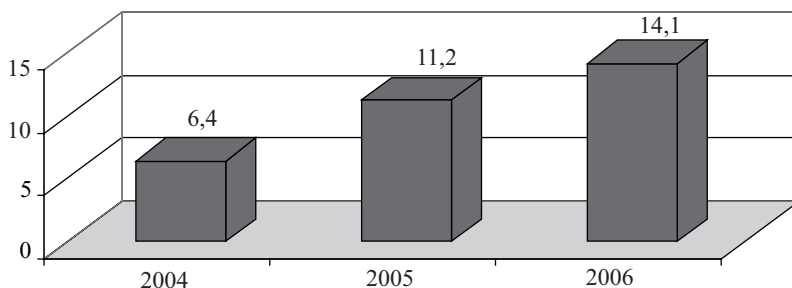
Ze względu na to, że Podkarpacie należy do regionów charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju (niski poziom PKB, dominujące obszary wiejskie, duży wskaźnik bezrobocia), możliwości korzystania z finansowego wsparcia UE są szczególnie duże i uzasadnione. W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o znaczenie tego wsparcia w kształtowaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu przeprowadzono analizę udziału środków pozyskiwanych z budżetu UE w dochodach własnych samorządów. Skala wsparcia działań podejmowanych przez samorządy środkami z budżetu UE wymaga wnikliwej analizy i oceny, co podkreślają często autorzy prac z zakresu finansów lokalnych i samorządowych¹². Zestawienie takie, obrazujące udział środków UE w ogólnej wielkości dochodów budżetowych, jest ważnym wskaźnikiem ilustrującym z jednej strony aktywność władz samorządowych w pozyskiwaniu nowych źródeł dochodów, z drugiej zaś wskazującym ewentualne zróżnicowanie tego wskaźnika między jednostkami samo-

¹¹ T. Dobek, *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Poznań-Wrocław 2005, s. 56-58.

¹² E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, PWE, Warszawa 2004, s. 106.

rządowymi, które może świadczyć o różnym poziomie dostępności tych środków, zależnym m.in. od dotychczasowej sytuacji finansowej gmin czy powiatów. Zróżnicowanie wskaźnika absorpcji środków UE przez poszczególne jednostki samorządowe w regionie Podkarpacia jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym, pogłębiającym dysproporcje w rozwoju regionu.

Wyniki badań¹³ wskazywały, że w 2006 r. w 62 gminach (38% samorządów gminnych) udział środków UE w budżecie nie przekraczał 10% dochodów ogółem, a tylko w 10 gminach (6%) środki UE stanowiły ponad 15% dochodów. Potwierdza to dysproporcje w rozwoju regionu, a także niski wskaźnik koncentracji środków UE w regionie Podkarpacia, tj. samorzady realizują dużą liczbę projektów o przeciętnych, niewielkich kwotach dofinansowania ze środków UE. Udział środków UE w ogólnej kwocie dochodów budżetowych gmin woj. podkarpackiego w latach 2004-2006 przedstawia rys. 2. W analizowanym okresie zwiększył się udział środków UE w budżetach gmin; wskaźnik ten w 2004 r. wynosił 6,4%, w 2005 r. – 11,2%, a w 2006 r. – 14,1%.



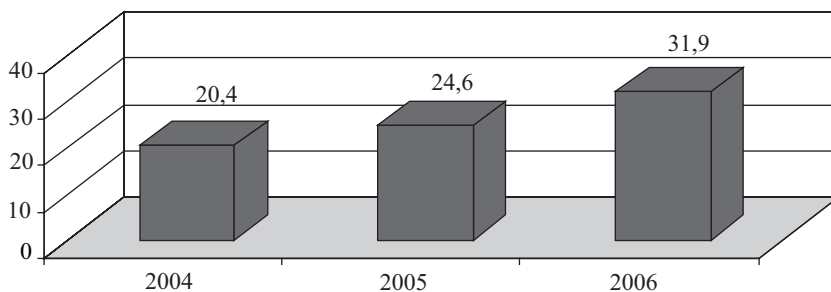
Rys. 2. Środki UE w dochodach budżetów gmin ogółem w woj. podkarpackim w latach 2004-2006 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Inną istotną miarą ilustrującą sytuację finansową gmin Podkarpacia jest relacja zobowiązań do ogólnej kwoty dochodów budżetowych. Dane liczbowe na ten temat przedstawia rys. 3.

W latach 2004-2006 zwiększył się poziom zobowiązań gmin; przeciętny wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem gmin w woj. podkarpackim w 2004 r. wynosił 20,4%, w 2005 r. – 24,6%, a w 2006 r. – 31,9% (rys. 3). Sektor samorządowy w woj. podkarpackim charakteryzuje się jedną z najwyższych w kraju relacji spłat i kosztów obsługi zobowiązań do ich dochodów. Wskaźnik ten informuje o ograniczonych dalszych możliwościach inwestycyjnych w okresie 2007-2013,

¹³ *Sprawozdanie z wykorzystania środków UE w woj. podkarpackim w latach 2004-2006*, Podkarpacki Urząd Marszałkowski w Rzeszowie, Rzeszów 2007 (www.wrota.podkarpackie.pl).

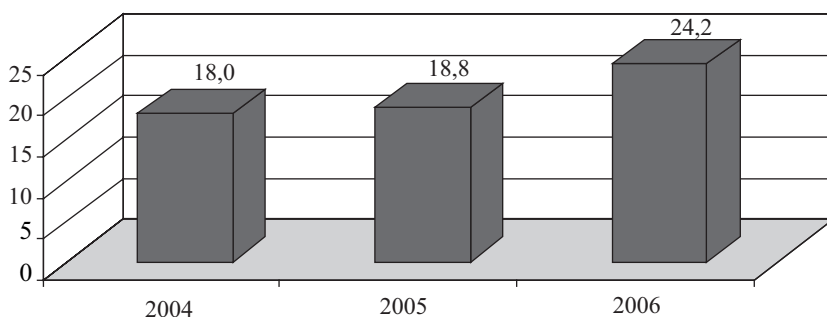


Rys. 3. Wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach gmin ogółem w woj. podkarpackim w latach 2004-2006 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

ale także o stopniu aktywności władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów ze źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy UE. Wysoki poziom zadłużenia nie powinien być oceniany jako zjawisko niekorzystne dla finansów gminy, pod warunkiem że zobowiązania są regulowane w obowiązujących terminach. Wyniki analizy potwierdziły, że jednym z powodów wpływających na podwyższony stan zobowiązań gmin jest znacznie większa niż przeciętnie w woj. podkarpackim skala przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzonych przez władze tej gminy. Wśród wskaźników wykorzystywanych do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego szczególnie ważny jest udział wydatków majątkowych w ogólnej wielkości wydatków budżetowych. Wskaźnik ten ilustruje zdolność samorządu do inwestowania w składniki majątku, które trwale poprawiają poziom życia mieszkańców i zwiększają możliwości podejmowania działalności gospodarczej. Wydatki majątkowe wspierają inwestycje z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej, których rozwój należy do ustawowych zadań jednostek samorządowych. Udział wydatków majątkowych w wydatkach jednostek samorządów gmin wzrastał, tj. w 2004 r. wynosił 18,0%, w 2005 r. – 18,8%, a w 2006 r. – 24,2% (rys. 4). Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem to także wskaźnik informujący o absorpcji środków UE.

Pomimo wzrostu stanu zadłużenia samorządów gmin Podkarpacia zjawisko to należy ocenić pozytywnie, gdyż zaangażowane wydatki wpływają na poprawę infrastruktury regionu, a tym samym poprawiają poziom i warunki życia mieszkańców. Gminy Podkarpacia charakteryzują się wysokim (w granicach 24%) wskaźnikiem wydatków inwestycyjnych, wynikających głównie z zaangażowania środków UE. Świadczy to o przeznaczaniu znacznych wydatków na trwałą poprawę warunków bytowych mieszkańców, a tym samym na wspieranie systematycznego i dynamicznego rozwoju.



Rys. 4. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin ogółem w woj. podkarpackim w latach 2004-2006 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Podstawowe wskaźniki obrazujące sytuację finansową samorządów gmin w woj. podkarpackim pozwalają na sformułowanie wniosku, że w regionie tym widoczne są procesy rozwoju gospodarczego. Pozytywnie oceniana jest duża skłonność do inwestycji przez samorzady gmin, szczególnie z udziałem środków pochodzących z funduszy UE. Prognozy wskazują¹⁴, że nadal następował będzie wzrost gospodarczy regionu i że region będzie w przyszłości atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, a także do prowadzenia działalności gospodarczej.

4. Absorpcja środków UE a finanse samorządowe Podkarpacia

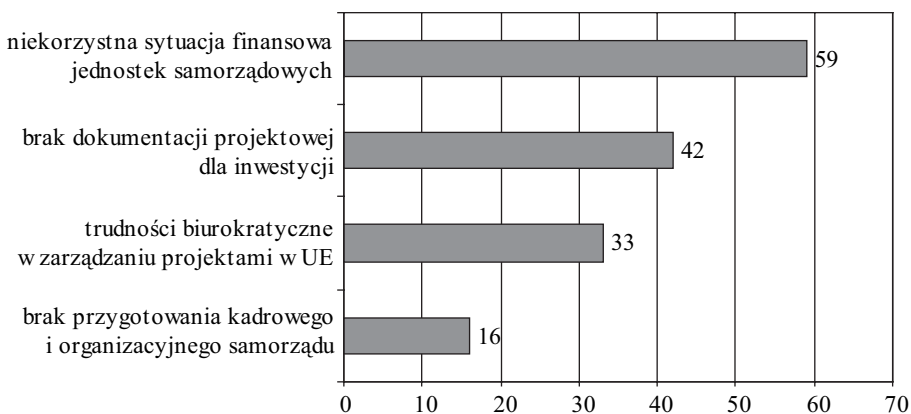
W realizacji polityki regionalnej występują także niebezpieczeństwa, które antagonizują samorzady gminne i zwiększają dysproporcje rozwojowe. Problemem jest zasada rozdziału środków przez samorząd województwa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, z uwzględnieniem wkładu własnego, zmuszająca samorzady gminne do walki o pieniądze, która zamiast zmniejszać, jeszcze bardziej powiększa różnice pomiędzy gminami gorzej i lepiej rozwiniętymi. O środki UE ubiegają się głównie samorzady mające możliwości wniesienia wkładu własnego, tj. zabezpieczenia ich w swoim budżecie lub zaciągnięcia zobowiązań. Grupa samorządów, których budżet umożliwia podejmowanie inwestycji, jest zainteresowana tym, aby ich lokalne inwestycje uzyskiwały wsparcie, a głównym założeniem regionalnych funduszy unijnych jest zwiększenie konkurencyjności gospodarczej całego regionu. Dysproporcje takie są szczególnie widoczne wśród jednostek samorządowych woj. podkarpackiego. Wyniki badań ankietowych wskazują, że na koniec 2006 r. z ogólnej liczby 160 gmin wniosków o dofinansowanie w ramach ZPORR nie złożyło 29 gmin, 86 gmin realizuje od 1 do 2 projektów, a 16 gmin 5 i więcej¹⁵.

¹⁴ *Założenia Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2013*, Rzeszów 2006.

¹⁵ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autorkę w 2006 r. w 160 gminach i 21 powiatach, tj. we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego Podkarpacia.

Wdrażanie polityki lokalnej przez samorzządy gminne w woj. podkarpackim uzależnione jest od planowania strategicznego oraz współpracy w tym zakresie z samorządem województwa. Rozwój lokalny i regionalny uzależniony jest od następujących po sobie grup rządzących na wszystkich właściwie szczeblach władzy samorządowej czy rządowej. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inne władze go realizują, kolejne zaś widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugich. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe najczęściej powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

W opinii jednostek samorządu terytorialnego¹⁶ jako głównych beneficjentów środków UE podstawową barierą w zakresie możliwości absorpcyjnych były ograniczenia związane z zaciąganiem zobowiązań budżetowych z przeznaczeniem na realizację projektów infrastrukturalnych (rys. 5). Badania potwierdzają, że równie istotny jest także czynnik ludzki – od przygotowania i wiedzy merytorycznej uzależniony będzie wskaźnik absorpcji (określony kwotą dokonanych płatności z konta programowego na koniec 2008 r.) oraz sukces wykorzystania planowanej alokacji na lata 2007-2013.



Rys. 5. Bariery ograniczające absorpcję środków UE przez jednostki samorządu terytorialnego w woj. podkarpackim

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

¹⁶ Wyniki badań ankietowych w samorządach gmin, powiatów w woj. podkarpackim przeprowadzonych przez autorkę w 2006 r.

Analiza wyników finansowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego woj. podkarpackiego¹⁷ wskazuje, że podstawowej bariery w zakresie wykorzystywania środków wspólnotowych w okresie 2007-2013 należy upatrywać w ograniczonych możliwościach beneficjentów, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, do zapewnienia wymaganego współuczestnictwa w finansowaniu projektów. Planowane zasoby finansowe do ich pozyskania w okresie 2007-2013 zdecydowanie przewyższają kwotę ZPORR.

Z uwzględnieniem budżetu 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) wynoszącego 15 985,5 mln euro dla woj. podkarpackiego zaplanowano kwotę ok. 1 140 mln euro¹⁸, tj. rocznie 163 mln euro (a przy kursie ok. 3,9 zł/euro daje to 637 mln zł). Przy przeciętnej stopie dofinansowania z UE wynoszącej w RPO 70,8% oraz zakładanym braku dofinansowania ze środków budżetu państwa samorządy terytorialne musiałyby partycypować w 10,6% ogólnych wydatków, co w przypadku woj. podkarpackiego określałoby niezbędny ich wkład na poziomie ok. 95 mln zł. Szacuje się, że byłoby to o ok. 40% więcej (w przeliczeniu na 1 rok) niż w przypadku realizacji ZPORR. Jeśli jednak dodatkowo uwzględni się przewidywany udział samorządów w finansowaniu PO RPW (1,9%), to zakres wzrostu poziomu dofinansowania ze strony jednostek samorządu terytorialnego wzrośnie łącznie do ok. 50%. W okresie 2007-2013 zakres obciążenia budżetów samorządów w związku z dofinansowaniem projektów realizowanych przy udziale funduszy unijnych będzie systematycznie wzrastał, a wynika to także z planowanej w strategii partycypacji jednostek samorządowych w innych programach operacyjnych, tj.:

- Programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej – 10,5%,
- Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko – 1,1%,
- Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki – 1,6%,
- Programie Operacyjnym Rozwój Obszarów Wiejskich – 6,0%¹⁹.

Z uwzględnieniem specyfiki regionu (największy wskaźnik ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich) woj. podkarpackie powinno uzyskać proporcjonalną wielkość środków w ramach 11,8 mld euro Programu Operacyjnego Rozwój Obszarów Wiejskich. Z powodu wysokiego udziału współfinansowania samorządów w ramach tego programu będzie to oznaczało dodatkowe istotne zaangażowanie samorządu w finansowanie projektów.

Programy operacyjne Kapitał Ludzki oraz Rozwój Obszarów Wiejskich obejmować będą projekty, które w okresie 2004-2006 realizowane były w ramach programu regionalnego (ZPORR). Absorpcja tych środków wymagać będzie znacznego dofinansowania ze strony jednostek samorządowych.

¹⁷ Dane Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dotyczące sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego z woj. podkarpackiego, RIO, Rzeszów 2006.

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności) na lata 2007-2013.

¹⁹ *Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego dla woj. podkarpackiego na lata 2007-2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2007.

5. Podsumowanie

Wyniki badań materiału empirycznego potwierdzają ocenę zamieszczoną w opracowanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ekspertyzie²⁰ mówiącą, iż jednostki samorządu terytorialnego z woj. podkarpackiego należą do grupy tycho najwyższym obciążeniu potencjału inwestycyjnego wydatkami na programy wspierane środkami UE. Zobowiązania sektora samorządowego będą systematycznie wzrastać, przekraczając w drugiej części okresu 2007-2013 poziom 60%. Wskazuje to, iż znalezienie w budżetach samorządowych odpowiednich środków na współfinansowanie projektów wspieranych środkami UE może być w tym okresie poważnym problemem. Pod koniec okresu 2007-2013 możliwości podejmowania projektów innych niż realizowane w ramach programów operacyjnych i finansowane głównie środkami UE w istotny sposób się zmniejszą. Należy zaznaczyć, iż już na początku wdrażania nowych programów operacyjnych samorządy w woj. podkarpackim charakteryzować się będą najwyższą w kraju relacją spłat i kosztów obsługi zobowiązań do ich dochodów. Sytuacja ta będzie ograniczała możliwości wzrostu dalszych zobowiązań z tytułu współfinansowania projektów UE. Dlatego też dla zapewnienia równowagi finansów samorządowych w województwie podkarpackim, a jednocześnie umożliwienia wykorzystania dostępnych środków wspólnotowych mających na celu wyrównanie opóźnień rozwojowych, konieczne jest zapewnienie województwu, podobnie jak innym słabszym finansowo regionom w kraju, dodatkowego wsparcia w postaci współfinansowania projektów regionalnych ze środków budżetu państwa. W innym przypadku środki wspólnotowe w okresie 2007-2013 mogą zostać niewykorzystane, a deklarowana pomoc dla Podkarpacia będzie tylko zapisaną w założeniach programów ideą.

Literatura

- Babczuk A., *Dług samorządowy w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. R. Broń, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- Bartoszek B., *Narzędzia oddziaływania władzy lokalnej na rozwój gospodarczy*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wyd. UMCS, Lublin 2004.
- Dobek T., *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego – granice prawne a problematyka ich finansowania*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Poznań-Wrocław 2005.
- Gumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004.

²⁰ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2013*, Warszawa 2006, s. 245-246.

- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasady zasilania finansowego samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2005.
- Korenik D., *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, AE, Wrocław 2005.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.
- Patrzalek L., *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2006.
- Patrzalek L., *Relacje pomiędzy polityką intraregionalną a polityką interregionalną i ich wpływ na podział środków publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań-Warszawa 2004.

PROFILE OF THE LOCAL GOVERNMENT FINANCE SECTOR IN THE REGION OF PODKARPACIE WITHIN THE PROCESS OF ABSORBING FUNDS FROM THE EUROPEAN UNION BUDGET

Summary

The research results of the empirical material confirm the expertise²¹ assessment prepared for the Ministry of Regional Development that the local government units, from the province of Podkarpackie, belong to the provinces of the highest investment potential connected with the programmes subsidised by EU funds. The obligations of the local government sector shall be systematically increasing, and in the second part of the period of 2007-2013, shall exceed the level of 60%. It indicates that finding proper funds in the local government budgets on financing the projects subsidised by EU funds may be the biggest problem in that period. By the end of the period of 2007-2013, the possibilities of launching projects other than those developed within the framework of operational programmes and financed by means of EU funds, shall profoundly decrease. In case of lower, than anticipated, economic growth and therefore the lower income of the incomes of local governments, the problem may appear to be more serious. However, it shall be emphasised that at the beginning of implementing new operational programmes, local governments in the province of Podkarpackie are characterized by the highest ratio of repayment and liabilities service costs to their incomes. This situation may be limiting the possibilities of the increase in further liabilities due to cofinancing of the EU projects.

²¹ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak: *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007-2013*. [Frames of the provincial development strategy in the years 2007-2013] Warsaw 2006, p. 245-246.