

FINANSOWE WSPIERANIE BUDŻETÓW GMIN WYBRANYMI FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

Lukasz Satola

Katedra Agrobiznesu Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Kierownik: prof. dr hab. inż. Janusz Żmija

Słowa kluczowe: budżet gminy, finanse samorządów, fundusze strukturalne, gmina, Unia Europejska

Key words: local budgets, self-government units' finances, structural funds, communes, European Union

S y n o p s i s. Zaprezentowano działania podejmowane przez władze gmin zmierzające do pozyskania dofinansowania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych mających tworzyć sprzyjające warunki dla procesów rozwoju lokalnego. Aktywność gmin w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne przedstawiono w powiązaniu z ich sytuacją budżetową. Analizie poddano samodzielność gmin w sferze dochodów. W analizie wykorzystano wskaźnik zasilania budżetu funduszami strukturalnymi i przy jego pomocy obliczono skalę wsparcia, jaką otrzymały lokalne budżety ze środków UE. Badania wykazały, iż gminy cechujące się wyższą samodzielnością finansową częściej niż inne zarówno ubiegały się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE, jak i więcej środków finansowych z tych funduszy zdołały ostatecznie wykorzystać. Zasilanie środkami pomocowymi budżetów objętych analizą gmin wyniosło przeciętnie 2,8% wartości ich ogólnych dochodów.

WSTĘP

Współcześnie jednym z ważniejszych zadań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego jest stwarzanie warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu [Kožuch, Brzozowska 2006]. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji rozwoju lokalnego, to na potrzeby tego opracowania przyjęto za Paryskiem [2001], że rozwój lokalny oznacza podejmowanie i prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej przy wykorzystaniu jej zasobów oraz uwzględnieniu potrzeb mieszkańców, a także zapewnieniu ich wpływu na podejmowane decyzje. Oznacza to, że gminy jako te spośród jednostek samorządu terytorialnego, które konstytucyjnie zobligowane są do rozstrzygnięcia większości spraw dotyczących warunków życia ludności, przyjmują funkcje animatorów lokalnego rozwoju. Podejmując działania zmierzające do wypełnienia tych funkcji zmuszone są bazować na własnym, często ograniczonym potencjale, a równocześnie skutecznie odpowiadać na rosnące potrzeby mieszkańców.

Wzrastające z czasem potrzeby mieszkańców wymagają zwiększonych środków finansowych na ich zaspokojenie. Środki te w samorządach przeznaczane są na pokrycie wydatków bieżących oraz inwestycyjnych, czyli tych, bez ponoszenia których gminy nie mogą się rozwijać [Jastrzębska 2002, Dziemianowicz 2008]. Wydatki inwestycyjne w budżetach gmin stanowią odzwierciedlenie prowadzonych w sferze realnej przedsięwzięć zmierzających do powiększenia stanu majątku trwałego. Proces ten może odbywać się czasem przez zakup składników majątku, lecz w praktyce samorządowej oznacza najczęściej budowę lub modernizację elementów infrastruktury technicznej. Tempo zmian w zagospodarowaniu infrastrukturalnym uznaje się wręcz za wskaźnik zdolności adaptacyjnych gmin do nowych warunków ekonomicznych i umiejętności wykorzystania szans z nimi związanych [Pięćek 1999].

Konieczność realizacji przez samorzady gminne wielu własnych oraz zleconych przez administrację rządową zadań wiąże się z wydatkowaniem znaczących kwot z lokalnych budżetów. Przekłada się to na ograniczenie ilości środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządów, które mogą być alokowane na realizację inicjatyw rozwojowych. Członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej umożliwiło samorządom korzystanie z określonych instrumentów polityki regionalnej i w konsekwencji stworzyło szansę na zdynamizowanie procesów rozwoju w regionalnym oraz lokalnym wymiarze [Bielecka 2006]. Obserwowane, w miarę wdrażania kolejnych instrumentów pomocowych finansowanych z funduszy strukturalnych, bardziej przychylne postawy samorządów wobec programów UE zaowocowały wzrostem ich aktywności wyrażonej liczbą składanych wniosków. To w konsekwencji, przy ograniczonych alokacjach środków finansowych, stało się przyczyną narastania zjawiska konkurencji pomiędzy projektami [Dziemianowicz, Swianiewicz 2007].

CEL I METODY BADAWCZE

Celem opracowania jest zbadanie oraz prezentacja działań samorządów gmin w obszarze korzystania z wdrażanych w Polsce w pierwszym okresie po akcesji do UE instrumentów wspierających rozwój lokalny. Z uwagi na fakt kluczowego znaczenia, jakie gminy przypisują prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych jako działania w największym stopniu przyczyniającego się do kreowania lokalnego rozwoju [Kisiel i in. 2006], skupiono się na pozyskiwaniu środków finansowych z UE właśnie na tego typu przedsięwzięcia. Drugim argumentem przemawiającym za takim wyborem była największa ilość środków finansowych przeznaczona we wdrażanych w tym okresie programach wsparcia na inwestycje w infrastrukturę publiczną.

Zakres czasowy analizy obejmuje pięć lat (2004-2008) i został podyktowany chęcią zbadania w wyczerpujący sposób wdrażania programów wsparcia z pierwszego okresu członkostwa Polski w UE (2004-2006). Do analizy wykorzystano najbardziej aktualne dane, a dodatkowe ujęcie lat 2007 i 2008 umożliwiło ocenę wdrażania działań ze wspomnianej wcześniej perspektywy finansowej zgodnie z obowiązującą w UE w odniesieniu do funduszy strukturalnych zasadą n+2.

Jako przedmiot analizy potraktowano dwa wdrażane wówczas programy operacyjne: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO ROL) i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Były to bowiem dwa najważniejsze z punktu widzenia samorządów analizowanych gmin programy pomocowe, albowiem z ich zasobów możliwe było finansowe

wspieranie bardzo szerokiego spektrum inwestycji i przedsięwzięć samorządowych służących ekonomicznemu oraz społecznemu rozwojowi wspólnot lokalnych. Na wdrażanie działań tzw. komponentu regionalnego ZPORR w Małopolsce alokowanych zostało około 185 mln euro. Była to znacząca kwota zważywszy zwłaszcza na niższe budżety wielu wdrażanych wcześniej, w tym również w okresie przedakcesyjnym, programów wsparcia samorządów w województwie małopolskim. W okresie 2004-2006 istniała również możliwość pozyskiwania środków z innych funduszy (np. Fundusz Spójności), jednak zakres kwalifikujących się tam przedsięwzięć ze względu głównie na wysoki limit minimalnej wartości projektu eliminował jednostki małej i średniej wielkości, a takie właśnie stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

Zakres przestrzenny analizy ograniczono do obszaru województwa małopolskiego. Z obszaru tego regionu dokładnej analizie poddano gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Wykluczenie z analizy jednostek o statusie miejskim było spowodowane po pierwsze odmienną ich charakterystyką szczególnie w odniesieniu do ich potencjału ekonomicznego. Drugim powodem braku ujęcia miast był fakt, że nie mogły one (w większości) korzystać z niektórych działań analizowanych programów operacyjnych i to ograniczenie mogłoby wpłynąć na uzyskiwane wyniki.

Analizowany materiał pochodził z własnych badań ankietowych przeprowadzonych we wszystkich gminach wiejskich (126) i miejsko-wiejskich (41) województwa małopolskiego. Prezentowane dane dotyczą rodzaju oraz wartości uzyskanego z poszczególnych programów pomocowych wsparcia finansowego. Z kolei dane dotyczące wartości dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego pozyskano z Banku Danych Regionalnych GUS.

Celem oceny skali pozyskanych z funduszy strukturalnych środków finansowych i ich znaczenia w lokalnych budżetach wykorzystano wskaźnik zasilania budżetu gminy funduszami strukturalnymi (W_{ZB}), który obliczono według wzoru:

$$W_{ZB} = \frac{W_{UP}}{D_{BG}} \times 100$$

gdzie:

W_{UP} – wartość uzyskanej pomocy finansowej [zł],

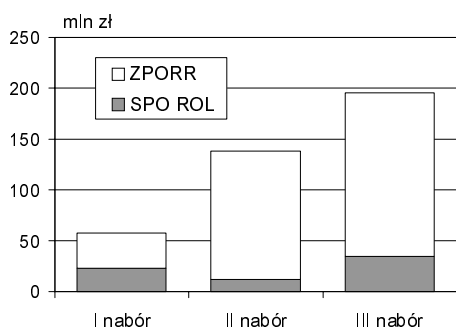
D_{BG} – wartość wykonanych dochodów budżetowych gminy ogółem [zł].

Jako wartość uzyskanej pomocy finansowej traktowano wyłącznie tę część środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, która gminom została zrefundowana z kont programowych jednostek wdrażających programy operacyjne. W tej kategorii nie znalazły się zatem ewentualnie dodatkowo pozyskane na realizację zadań środki z budżetu krajowego lub uzyskane z innych źródeł. Dochody budżetu gminy zostały natomiast ujęte według wartości faktycznie wykonanych, a nie pochodzących z planów budżetowych.

Celem analizy poziomu wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych w gminach znajdujących się w zróżnicowanej sytuacji budżetowej posłużono się wskaźnikiem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu danej jednostki. W objętej analizie zbiorowości gmin dochody własne stanowiły przeciętnie 30,32% sumy dochodów budżetowych i wykazywały bardzo silne zróżnicowanie (od 12,39% w Lipnicy Wielkiej do 69,74% w Trzebini). Biorąc pod uwagę średnią arytmetyczną tego wskaźnika oraz odchylenie standardowe (13,11%) zbiorowość podzielono na cztery grupy:

- I. o najniższych dochodach własnych, do której zaliczono 19 jednostek, gdzie udział dochodów własnych nie przekraczał 17,21% wartości budżetu,

- II. o niskim odsetku dochodów własnych od 17,22 do 30,32%, zakwalifikowano tu 82 gminy,
- III. o średnich dochodach własnych od 30,33 do 43,43%, gdzie znalazło się 38 jednostek,
- IV. o najwyższym udziale własnych dochodów – 43,43% oraz więcej) – 28 jednostek.



Rysunek 1. Wartość środków finansowych pozyskanych z UE przez gminy w województwie małopolskim w latach 2004-2008
Źródło: opracowanie własne.

WYNIKI

Małopolskie gminy rozpoczęły proces pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych już w pierwszym roku członkostwa w Unii Europejskiej. W 2004 r. przeprowadzono pierwszy nabór wniosków aplikacyjnych do programu ZPORR, natomiast pierwsza szansa na dofinansowanie dla inwestycji prowadzonych przez gminy z programu sektorowego pojawiła się w następnym roku. Kolejne, a zarazem ostatnie w tej perspektywie finansowej nabory w ramach obu programów zostały przeprowadzone po upływie roku od zakończenia poprzednich.

Różna była alokacja środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach poszczególnych programów (rys. 1).

W całym okresie wdrażania obu programów gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie zdołały wykorzystać środki o łącznej wartości 195,52 mln zł, co jednocześnie oznaczało zagospodarowanie całej dostępnej w ramach poszczególnych działań kwoty. Niemal pięciokrotnie więcej, w porównaniu do SPO ROL, środków finansowych (160,86 mln zł) jednostki samorządowe pozyskały z programu ZPORR. Był to bowiem program, który umożliwiał realizację szerokiego spektrum różnorodnych przedsięwzięć inwestycyjnych służących rozwojowi lokalnemu, w przeciwieństwie do programu SPO ROL, który oferował dofinansowanie na relatywnie niewielki zakres projektów związanych ze zwiększaniem atrakcyjności turystycznej miejscowości.

Odmierna była strategia wdrażania obu programów operacyjnych. Na pierwszy etap wdrażania programu zintegrowanego przeznaczono stosunkowo niewielką część pieniędzy dostępnych na cały okres, pozostałą natomiast część (ok. 78% alokacji) rozdysponowano w drugim naborze. Przy wdrażaniu SPO ROL (z uwagi na opóźnienia w uruchomieniu programu) większą część (niepełna 65%) przeznaczono już na realizację inwestycji w gminach, które o dofinansowanie ubiegały się już w pierwszej fazie jego wdrażania. Takie uwarunkowania wpływały na zróżnicowanie szans poszczególnych gmin na uzyskanie wsparcia finansowego w trakcie realizacji programów.

Czynnikiem, który może w znaczący sposób wpływać na zachowanie władz gmin w aspekcie pozyskiwania środków strukturalnych z UE, jest sytuacja finansowa jednostek, którymi zarządzają, tym bardziej, że przy realizacji projektów wspólnotowych konieczne jest zapewnienie wkładu własnego w wysokości nie mniejszej niż 25% planowanych nakładów inwestycyjnych [Kozuch, Brzozowska 2006]. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma samodzielność finansowa gmin w sferze dochodów. Do jej pomiaru używany jest udział uzyskiwanych przez daną jednostkę dochodów własnych w jej dochodach ogółem [Mirończuk 2005].

Dokonanie podziału gmin województwa małopolskiego bazujące na udziale dochodów własnych w dochodach ogółem na cztery grupy ujawniło duże różnice pomiędzy jednostkami o statusie wiejskim i miejsko-wiejskim. Okazało się, że gminy wiejskie dominowały w dwóch grupach o najniższym wskaźniku (w pierwszej grupie wśród 17 jednostek znalazła się tylko jedna gmina miejsko-wiejska). W miarę wzrostu udziału dochodów własnych w budżecie coraz liczniej reprezentowane były jednostki miejsko-wiejskie (w III grupie znalazło się ich 13), a w IV grupie już wyraźnie dominowały nad jednostkami wiejskimi (w proporcji 20 : 8). Taka obserwacja potwierdza tezę o większym uzależnieniu budżetów gmin wiejskich od transferów głównie w formie dotacji z budżetu centralnego.

W celu sprawdzenia czy samodzielność finansowa gmin w sferze dochodów przekłada się na ich aktywność w korzystaniu z funduszy strukturalnych UE przeprowadzono analizę wyników dotychczasowych osiągnięć samorządów w tym zakresie. Posłużono się wprowadzonym wcześniej podziałem na cztery grupy gmin, bazującym na ich samodzielności dochodowej, a wyniki zamieszczono w tabeli 1. Analiza uzyskanych wyników wskazuje na

Tabela 1. Zestawienie średnich wartości złożonych przez gminy województwa małopolskiego wniosków oraz pozyskanego dofinansowania z podziałem według udziału dochodów własnych w dochodach ogółem [tys. zł] w latach 2004-2008

Grupa gmin	SPO ROL		ZPORR		Razem	
	wartość złożonych wniosków	pozyskane dofinansowanie	wartość złożonych wniosków	pozyskane dofinansowanie	wartość złożonych wniosków	pozyskane dofinansowanie
I	992,2	313,8	5 204,5	679,4	6 196,8	993,2
II	630,5	237,0	8 378,7	968,4	9 009,2	1 205,4
III	589,0	130,0	9 384,7	893,9	9 973,7	1 024,0
IV	616,4	154,2	12 586,1	1 235,0	13 202,5	1 389,2

Źródło: opracowanie własne.

występowanie zależności pomiędzy poziomem samodzielności finansowej gmin w zakresie dochodów, a ich aktywnością w ubieganiu się o wsparcie finansowe projektów inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej. Zbieżność ta nie dotyczy jednak wszystkich programów operacyjnych. Wyraźnie można ją było zaobserwować w programie ZPORR, gdzie wraz ze wzrostem poziomu samodzielności dochodowej gmin rosło ich zainteresowanie pozyskaniem dodatkowego finansowania zewnętrznego (wzrastała przeciętna wartość inwestycji przedstawionych do dofinansowania). Najbardziej samodzielne pod względem dochodowym jednostki składały wnioski o średniej wartości stanowiącej niemal 2,5-krotność wartości inwestycji przygotowywanych w grupie gmin w największym stopniu zależnych od dotacji z budżetu państwa. Z uwagi na dużo większą średnią wartość inwestycji w programie ZPORR aniżeli w przypadku SPO ROL, a w konsekwencji dużo większe jego znaczenie dla wartości całkowitych, zbliżoną tendencję zanotowano dla sum ogólnych.

Zdecydowanie odmienną zależność zaobserwowano w przypadku programu SPO ROL, w którym projekty inwestycyjne o najwyższej wartości przygotowywały najmniej samodzielne pod względem dochodowym jednostki. Wprawdzie najbardziej samodzielne dochodowo gminy (grupa IV) wystąpiły z projektami nieznacznie bardziej kosztownymi niż jednostki z grupy III, tym nie mniej nie zmienia to faktu, że w tym programie tendencja była odwrotna do zaobserwowanej w odniesieniu do ZPORR. Ta różnica jest tym bardziej istotna, a przez to warta wyjaśnienia, że zaprzecza tezie o jednokierunkowej zależności pomiędzy samodzielnością finansową gminy, a jej aktywnością w aplikowaniu o dofinansowanie projektów rozwojo-

wych z funduszy strukturalnych. W tym przypadku wraz ze wzrostem względnej swobody w dysponowaniu środkami finansowymi, wynikającej z większej samodzielności w sferze dochodów, odnotowano spadek, a nie – jak można było oczekiwać – wzrost aktywności władz gmin w dążeniu do realizacji inwestycji wspieranych finansowo z budżetu UE.

Odpowiedź na pytanie, dlaczego w programie SPO ROL zaistniała sytuacja odwrotna w stosunku do ZPORR, czyli spadku aktywności gmin znajdujących się w lepszej sytuacji finansowej, może tkwić w samym programie, a precyzyjnie ujmując w stosowanych zasadach oceny projektów. Jednym z kryteriów oceny wniosków był tam podstawowy dochód podatkowy gminy w przeliczeniu na mieszkańca, co oznaczało, że preferowane były „biedniejsze” samorządy. Świadomość istnienia tego kryterium wśród „bogatszych” jednostek mogła je zniechęcać do występowania z wnioskiem o dofinansowanie z uwagi na przeprowadzoną *a priori* niższą samoocenę własnych szans na pozytywne rozpatrzenie aplikacji. W tym miejscu należy zastrzec, że kryterium dochodu *per capita* było tylko jednym z wielu branych pod uwagę przy ocenie wniosku i – jakkolwiek wpływało na końcową ocenę – to nie przesądzało o ostatecznym sukcesie lub porażce aplikacji. Stąd też nie powinno być używane przez zamożne gminy jako usprawiedliwienie braku podejmowania działań zmierzających do pozyskiwania dodatkowych środków na realizację inwestycji służących rozwojowi lokalnemu.

Sama aktywność gmin wyrażająca się wystąpieniem z wnioskiem aplikacyjnym do właściwej instytucji jakkolwiek ważna, gdyż stanowiła warunek konieczny do spełnienia celem uzyskania dofinansowania, to nie gwarantowała jeszcze otrzymania wsparcia finansowego. W sytuacji nadwyżki zapotrzebowania na środki pomocowe nad ich dostępnością (takie zjawisko miało miejsce w obu analizowanych programach), dofinansowanie otrzymywały nie wszystkie zgłoszone projekty, lecz te spośród nich, które były najlepiej przygotowane zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. W tym miejscu ocenie poddano zatem efekty działań samorządów gminnych rozumiane jako pozyskanie oraz wykorzystanie środków finansowych z funduszy strukturalnych na realizację inwestycji służących rozwojowi lokalnemu.

Analiza całkowitych kwot pozyskanego dofinansowania prowadzi do wniosku, że najczęściej funduszy zdołały wykorzystać jednostki, których kondycja finansowa była najbardziej korzystna. W ich przypadku większa samodzielność w obszarze dochodów przekładała się na pozyskiwanie oraz wykorzystywanie większych kwot funduszy europejskich, aniżeli w jednostkach charakteryzujących się niższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. Korzystna sytuacja finansowa jednostek samorządowych umożliwiała im realizację przedsięwzięć inwestycyjnych o stosunkowo wysokiej wartości całkowitej, co w konsekwencji rzutowało na wysokość udzielonego im dofinansowania.

Zbliżoną tendencję w wykorzystywaniu środków europejskich zanotowano w programie ZPORR, w którym to również wartość pozyskanych funduszy zewnętrznych zwiększała się wraz ze wzrostem udziału dochodów własnych gminy w ogólnej ich sumie. W ramach tego programu realizowane były inwestycje, których przeciętny koszt nawet kilkakrotnie przewyższał średnie wartości projektów realizowane w drugim objętym analizą programie, zatem zdecydowanie większe znaczenie miała tu sytuacja finansowa projektodawcy.

Odmierna sytuacja wystąpiła w programie SPO ROL. Była ona poniekąd następstwem omówionego wcześniej zróżnicowanego zainteresowania gmin o różnej samodzielności dochodowej samym ubieganiem się o fundusze strukturalne. W przypadku oceny wykorzystania środków finansowych podobnie, jak to było omówione wcześniej przy ich pozyskiwaniu, najbardziej sprawne okazały się jednostki z grupy najmniej samodzielnych pod

względem dochodowym. Przeciętna wartość pozyskanych przez jedną gminę z tej grupy środków finansowych (3 13,23 tys. zł) była ponad dwukrotnie większa od wartości średniej obliczonej dla jednostek z grupy cechującej się najwyższą niezależnością dochodową (1 54,22 tys. zł). Niska średnia wartość inwestycji oraz pewne, wymienione wcześniej, okoliczności stały się czynnikiem sprzyjającym lepszemu wykorzystaniu środków finansowych z tego programu przez „mniej zamożne” gminy.

Dla zbadania istnienia statystycznych zależności pomiędzy kondycją finansową gmin a poziomem wykorzystania przez nie środków finansowych z funduszy strukturalnych przeprowadzono analizę korelacji pomiędzy udziałem dochodów własnych w ogólnych dochodach budżetowych gmin oraz wskaźnikiem zasilania budżetu środkami pomocowymi. Istotny statystycznie współczynnik korelacji liniowej Pearsona na poziomie 0,382 uzyskano dla grupy gmin znajdujących się w relatywnie najtrudniejszej sytuacji finansowej (grupa I). Taki wynik jest dowodem na to, iż efektywne korzystanie z funduszy strukturalnych jest zdeterminowane wartością posiadanych w budżecie środków finansowych w szczególności w najslabszych ekonomicznie jednostkach. Gminy tej grupy borykają się bowiem niejednokrotnie z problemem zapewnienia wkładu własnego w planowane przedsięwzięcia. Dla najuboższych podmiotów nawet relatywnie niewielkie kwoty stają się barierą utrudniającą, a w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiającą korzystanie z zewnętrznego wsparcia. Tego typu ograniczenia nie były natomiast udziałem jednostek znajdujących się w korzystniejszej kondycji finansowej. Widać stąd, że dla skorzystania z funduszy europejskich konieczne jest wygenerowanie z własnych zasobów budżetowych przynajmniej minimalnego wkładu. Gminy, które nie są w stanie tego zapewnić, pozbawione są tym samym możliwości zasilania ze źródeł zewnętrznych.

W celu oceny znaczenia środków pozyskanych z funduszy Unii Europejskiej w lokalnych budżetach zastosowano wskaźnik zasilania budżetu funduszami strukturalnymi, którego wielkości umożliwiają ocenę skali pomocy finansowej, jaką zostały wsparte budżety samorządów gmin w okresie poakcesyjnym. Średnia wartość wskaźnika zasilania budżetu funduszami strukturalnymi wszystkich gmin województwa wyniosła 2,82%, przy zróżnicowaniu od 0 – w przypadku 17 gmin, które w analizowanym okresie w ogóle nie skorzystały z żadnej możliwości pozyskania środków europejskich, do 14,2% w najlepszej pod tym względem gminie (Pałecznica). Kształtowanie się tego wskaźnika z podziałem na grupy gmin według ich samodzielności finansowej w sferze dochodów zamieszczono w tabeli 2.

Przyjmując jako kryterium średnią arytmetyczną, należy stwierdzić, że środki pomocowe Unii Europejskiej miały największe znaczenie dla lokalnych budżetów gmin z II grupy. W przypadku gmin w największym stopniu uza-

Tabela 2. Zestawienie osiągniętych przez gminy województwa małopolskiego w okresie 2004-2008 wartości wskaźników zasilania budżetu funduszami strukturalnymi

Grupa gmin	Liczba gmin w grupie bez dofinansowania	Cecha		
		wartość największa	średnia arytmetyczna	odchylenie standardowe
		[%]	[%]	[%]
I	1	6,1	3,3	2,4
II	7	14,2	3,5	3,2
III	5	6,0	2,3	1,7
IV	4	5,0	1,3	1,5
Ogółem	17	14,2	2,8	2,7

* Z uwagi na fakt, że w każdej z grup znalazła się co najmniej jedna gmina, która nie uzyskała dofinansowania z funduszy strukturalnych zrezygnowano z prezentacji danych na temat wartości najmniejszych w każdej grupie (0), a w zamian wprowadzono informację na temat liczby jednostek, które pomocy finansowej nie pozyskały.

Źródło: opracowanie własne.

leżnionych od transferów z budżetu państwa (grupa I), to znaczenie pozyskanych środków europejskich było tylko nieznacznie niższe. Zdecydowanie najmniejszą rolę pozyskane fundusze pomocowe odegrały w jednostkach, które czerpały dochody w największej części ze źródeł własnych. Można zatem uogólnić, iż wraz ze wzrostem samodzielności gmin w sferze dochodowej ograniczeniu ulegało znaczenie europejskich środków strukturalnych w ich budżetach.

Rola środków pomocowych w budżetach samorządowych jest ograniczona i nie należy jej przeceniać w tym sensie, aby traktować fundusze europejskie jako jedyne źródło finansowania przedsięwzięć kreujących procesy rozwojowe. Nie oznacza to w żadnej mierze krytyki tych instrumentów polityki regionalnej, lecz nakazuje zwrócić uwagę na mobilizowanie zasobów własnych celem ich efektywniejszego wykorzystania. Jest to *nota bene* w pełni zgodne z jedną z podstawowych zasad prowadzenia polityki strukturalnej UE – zasadą dodatkowości.

Najwyższy wskaźnik zasilania budżetu środkami pomocowymi dla poszczególnych grup gmin nie przekraczał 6%. Wyjątkiem okazała się grupa II, w której wielkość maksymalna wskaźnika przekroczyła 14%, co jest wynikiem bardzo wysokim, świadczącym o bardzo dużym zaangażowaniu władz samorządowych w realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł wspólnotowych. Wskaźnik powyżej 10% osiągnęły w tej grupie łącznie 4 jednostki, natomiast wynik powyżej 6,1% (najwyższa wartość dla I grupy) kolejnych 9 gmin.

Przyjmując duże uproszczenie, że pozyskane środki pomocowe przyczyniły się do wyasygnowania funduszy pochodzących z budżetów własnych w tej samej wysokości (porównując do wartości pozyskanych środków zewnętrznych), widoczna staje się relatywnie duża skala „zorientowania” lokalnych finansów w kierunku realizacji działań dynamizujących procesy rozwoju lokalnego. Mając na względzie wysoki udział w lokalnych budżetach tzw. wydatków sztywnych, to już nawet przeznaczanie na inwestycje rozwojowe 10% budżetu wydaje się być wynikiem relatywnie dobrym.

WNIOSKI

Przeprowadzone w pracy analizy skłaniają do postawienia następujących wniosków:

1. Działania gmin znajdujące wyraz w ubieganiu się o środki finansowe z budżetu UE dowodzą, że fundusze strukturalne traktowane są przez nie jako istotne źródło wspierania procesów rozwoju lokalnego.
2. Zróżnicowanie zainteresowania gmin poszczególnymi programami operacyjnymi wynika w części z rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych, które mogą być w ich ramach realizowane, natomiast w głównej mierze jest pochodną ich sytuacji budżetowej.
3. Jednostki o wyższym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem bardziej aktywnie występowały o fundusze europejskie. Tę tezę potwierdza szczególnie wdrażanie programu ZPORR. Aktywność gmin mniej samodzielnych pod względem dochodowym była natomiast silniej skoncentrowana wokół działań programu SPO ROL.
4. Zbliżoną tendencję, jak przy aplikowaniu o fundusze strukturalne odnotowano przy ich wykorzystaniu. Większe kwoty zdołały wydatkować jednostki cechujące się wyższym odsetkiem dochodów własnych w budżecie.
5. Średni udział wykorzystanych funduszy strukturalnych UE w budżetach objętych analizą gmin nie przekroczył 3%. Ten pozornie niski poziom nie może być jednak interpre-

towany jako dowód braku prorozwojowego nastawienia budżetów lokalnych. Wydatki rozwojowe stanowią bowiem nie tylko pozyskane środki finansowe z UE, lecz również środki budżetowe stanowiące tzw. wkład własny oraz pozyskane z innych źródeł.

LITERATURA

- Bielecka D. 2006: Regionalne zróżnicowanie sprawności samorządów w wykorzystaniu środków z funduszu SAPARD. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(23), s. 83-106.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P. 2007: Gmina pasywna. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, t. CXIVI, Warszawa, s. 84.
- Dziemianowicz W. 2008: Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Jastrzębska M. 2002: Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 31.
- Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J. 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [W:] *Samorzady i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*. Prace Naukowe KPAiM SGGW, nr 40, Warszawa, s. 11-19.
- Kożuch A., Brzozowska K. (red.) 2006: Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi. Wyd. *Współczesne Zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 176.
- Mironczuk A. 2005: Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. VII, z. 4, s. 284.
- Parysek J. 2001: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Pięćek B. 1999: Wpływ infrastruktury wiejskiej na stopę życiową mieszkańców. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, s.62.

Lukasz Satola

FINANCIAL SUPPORTING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BUDGETS BY CHOSEN EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS

Summary

The paper presents activities undertaken by authorities of local communes aiming at winning of co-financing from European Union structural funds. The main aim of co-financed this way infrastructure investments was creating favourable conditions for the local development. The activity of communes in applying for external funds was described in connecting with their budgetary situation. Financial independence of communes was analysed in area of their incomes. An indicator of budget supplying with structural funds was introduced and with its help a scale of the support that local budgets have obtained from European Union funds was calculated. Research has shown that municipalities with a greater financial autonomy claiming the subsidy from the EU structural funds more often. They have also finally used much financial support than other communities. Index of budget supplying with structural funds in the communes covered by the study was on average 2,8% of the value of their overall incomes.

Adres do korespondencji:

dr Lukasz Satola
 Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
 Katedra Agrobiznesu
 al. Mickiewicza 21
 31-120 Kraków
 tel. (0 12) 662 43 71
 e-mail: lsatola@ar.krakow.pl