

Mateusz Klupczyński

FUNDUSZE UNIJNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM

1. Wprowadzenie

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku należy uznać za okres transformacji ustrojowej w Polsce. Transformacja ta polegała na przejściu z modelu państwa centralnie zarządzanego w model zdecentralizowanego państwa demokratycznego, opartego o aktywność obywateli, mających świadomość swojej podmiotowości publicznej.

Jednym z pierwszych kroków w tym kierunku miało być wprowadzenie do struktury władzy jednostek samorządu terytorialnego. W 1989 roku zaistniały warunki, umożliwiające przeprowadzenie zmian ustrojowych – najpierw za sprawą obrad tzw. "okrągłego stołu", a następnie przez przeprowadzenie wyborów parlamentarnych. Już 8 marca 1990 roku uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, wprowadzającą władzę szczebla lokalnego w postaci gmin. Do dziś te właśnie jest są podstawą samorządności lokalnej w Polsce. Późniejsza reforma administracyjna, od początku 1999 roku wprowadziła do polskiego systemu władzy dodatkowo podział na powiaty i województwa jako jednostki samorządu terytorialnego.

Najprościej zatem definiując samorząd terytorialny można go określić jako zdecentralizowaną część władzy publicznej, z własnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi. Samorząd posiada osobowość prawną tak jak państwo, ale jest od niego zależny¹.

W poniższym artykule omówione zostaną źródła finansowania wydatków budżetowych na szczeblu samorządowym w Polsce. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a więc od 1 maja 2004 roku, jednym z tych źródeł są również fundusze unijne. Wraz z nabywanym doświadczeniem w korzystaniu z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, jednostki samorządu terytorialnego coraz chętniej i w coraz większym zakresie korzystają ze współfinansowania unijnego. Celem tego artykułu będzie zatem wskazanie zmian, jakie zachodziły w pierwszych latach absorpcji środków unijnych przez Polskę oraz ich wpływu na sytuację budżetową jst na przestrzeni ostatnich lat.

2. Zadania samorządu terytorialnego

Zgodnie z definicją samorządu terytorialnego możemy określić jego zadania. Ogólnie rzecz biorąc jst mają zaspokajać potrzeby publiczne na określonym terenie.

¹Kosek-Wojnar M., Surówka K. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 15.

Władza, ze swym przedstawicielstwem w terenie jest w stanie lepiej reprezentować potrzeby mieszkańców, rozwiązywać pojawiające się na danym terenie problemy. W ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990r.² przyjęto zasadę, że gmina wykonywać będzie **zadania własne** oraz **zadania zlecone** przez odpowiednie organy administracji rządowej.

Do zadań własnych zaliczamy m.in. sprawy związane z: ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska, odpowiedzialnością za stan dróg, ulic, mostów itp., zaopatrywaniem w wodę, kanalizację, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i urządzeń sanitarnych, utylizacją odpadów, ochroną zdrowia, opieką społeczną, edukacją publiczną, a także kulturą.

Oprócz tych zadań konstytucja RP stwierdza w art. 163³, iż samorząd terytorialny wykonuje wszystkie zadania, które nie zostały wcześniej zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej przez konstytucję lub inne ustawy. Poza zadaniami własnymi, które gmina wykonuje z własnego budżetu istnieje również możliwość współpracy ze szczeblem centralnym w celu realizacji większych przedsięwzięć.

W wyniku wcześniej wspomnianej reformy administracyjnej od początku roku 1999, samorząd terytorialny przestał działać w strukturze jednoszczeblowej. Wprowadzono nowe jednostki samorządu terytorialnego – powiaty i województwa. Zgodnie z założeniami reformy powiaty miały obejmować obszar graniczących ze sobą gmin (tzw. powiaty ziemskie) albo miasta na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie). Powiaty jednak nie są jednostką nadrzędną nad gminami.

Z kolei w przypadku województw występuje dualizm władzy, z jednej strony utworzono bowiem organy samorządu województwa, z drugiej strony istnieje urząd wojewody, który jest przedstawicielem rządu. Wszystkim jst przyznano osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Ażeby zapewnić jak największą swobodę działania, jst podlegają nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności. Nadzór ten pełnią – Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w sprawach finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Po zmianach w strukturze jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawcy musieli rozwiązać problem rozdzielenia zadań i kompetencji poszczególnych szczebli. I tak na mocy ustawy o samorządzie powiatowym⁴, powiat zobligowany został do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Zgodnie z ustawą zadania powiatu nie mogą jednak naruszać zakresu kompetencji gmin. Na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy powiat może przekazywać jej zadania, leżące w jego kompetencji na warunkach porozumienia.

Samorząd województwa zobowiązany jest do wykonywania zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone dla organów administracji rządowej, w takim zakresie jak edukacja publiczna (w tym szkolnictwo wyższe), pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki wo-

² Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1218.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).

jewództwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, kształtowanie i utrzymywanie ładu przestrzennego⁵.

Podobnie jak w przypadku powiatów, samorzady województw nie są w stosunku do gmin i powiatów organami wyższego stopnia w postępowaniach administracyjnych.

Zgodnie z aktualnym w 2008 roku podziałem administracyjnym w Polsce mamy: 16 województw, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu i 2 413 gmin.

3. Wydatki budżetowe jst

Aby JST efektywnie mogły działać w zakresie swoich kompetencji muszą być wyposażone w środki na realizację zadań. W tym rozdziale zostaną przedstawione zatem główne kierunki wydatkowania środków publicznych.

Jeżeli pod uwagę weźmiemy udział danego typu jednostek w sumie wydatków wszystkich jst to proporcje na koniec 2006 roku wynosiły⁶:

- gminy – 44,3%,
- powiaty i miasta na prawach powiatu – 47,34%,
- województwa samorządowe – 8,35%.

Mimo wyraźnych różnic, dzielących poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w niniejszym artykule rozpatrywane będą samorzady jako całość, bez podziału na szczeble.

W literaturze spotkać można się z wieloma różnorodnymi podziałami wydatków. Poniżej wykorzystana zostanie klasyfikacja wydatków według tzw. kryterium ekonomicznego. Jest to podział na wydatki majątkowe oraz bieżące. **Wydatki bieżące** związane są z zaplanowanymi zadaniami podmiotu i mają na celu zaspokoić jego aktualne potrzeby. **Wydatki majątkowe** prowadzą do powiększenia majątku danej jednostki⁷. Z uwagi na to, iż ponad 95% wydatków majątkowych stanowią wydatki inwestycyjne, pojęcia te będą używane zamiennie.

Struktura wydatków budżetowych (tabela 1) znakomicie obrazuje kierunek polityki prowadzonej przez badane jednostki. Przy podziale wydatków na majątkowe, a więc inwestycyjne i bieżące możemy ocenić czy dana jednostka realizuje politykę rozwojową, czy też politykę o charakterze konsumpcyjnym. Jak widać sytuacja polskich jednostek samorządu terytorialnego zmierza w kierunku zwiększania inwestycji. Począwszy od 2003 roku udało się odwrócić niekorzystną tendencję w strukturze wydatków. Zwiększanie wydatków majątkowych może oznaczać nie tylko przestawienie się jednostek na politykę prorozwojową, ale także dobrą sytuację finansową. Okres dobrej koniunktury w ostatnich latach oraz korzystne dla jst zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸ znacznie zwiększyły wpływy

⁵ Ibidem.

⁶ *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2007.

⁷ S. Kańduła, I. Kijek, *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, wyd. AE Poznań, Poznań 2006, s. 50.

⁸ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, nr 2003, poz. 1966).

do budżetów. Polepszenie sytuacji jst musiało odbić się na dokonywanych inwestycjach. Zwiększenie inwestycji przez jst nastąpiło przede wszystkim po przystąpieniu Polski w maju 2004 roku do Unii Europejskiej. Od tego momentu nastąpił wzrost ilości programów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych.

Wzrost wydatków inwestycyjnych przełożył się na odpowiednie zmniejszenie wydatków bieżących. Spadek procentowy w stosunku lat 2004–2006 zanotowały wydatki na administrację publiczną (z 9,9% do 8,8%). Znacząco spadły również wydatki ponoszone na obsługę długu publicznego – z 1% w 2004 do 0,7% w 2006. Jest to sytuacja o tyle ciekawa, że pomimo rosnącej kwoty pozostających do spłaty zobowiązań, ciężar spłaty odsetek obniżał się. Jednym z powodów takiej sytuacji jest korzystanie przez jednostki samorządowe z preferencyjnych form pozyskiwania tego typu przychodów, w znacznej części związanych z prefinansowaniem zadań unijnych.

Tabela 1. Struktura wydatków budżetowych jst za lata 2003-2006

Lata	Wydatki:			
	Bieżące (zł)	Majątkowe (zł)	Stosunek wyd. bieżących do wyd. ogółem (%)	Stosunek wyd. majątkowych do wyd. ogółem (%)
2003	68 384 064	12 570 293	84,5	15,5
2004	76 198 617	15 188 184	83,4	16,6
2005	85 376 727	18 430 373	82,2	17,8
2006	95 080 813	24 957 383	79,2	20,8

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jst w latach 2003–2006, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Struktury wydatków budżetowych JST wskazuje zatem na korzystne zmiany w kierunku polityki prorozwojowej. Aby dokładniej określić kierunki zachodzących zmian należy jednak przeanalizować strukturę samych wydatków inwestycyjnych.

Na podstawie powyższych danych (tabela 2) bardzo wyraźnie widać kierunki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Największa część wydatków inwestycyjnych przekazywana jest na dział „transport”. W dziale tym na podstawie ostatnich lat zauważyć można silną tendencję wzrostową (wzrost z 33% w 2003 roku do 40% w 2006, co daje dynamikę wzrostu w stosunku lat 2006:2003 na poziomie 121,2%). Oprócz inwestycji drogowych, wzrost nakładów zanotowały takie działy jak ochrona zdrowia (z 5,5% w 2003 do 5,9% w 2006, dynamika 107,3%), kultura fizyczna i sport (z 3,5% w 2003 do 4,8% w 2006, dynamika 137,1%), edukacyjna opieka wychowawcza (z 0,7% w 2003 do 1,2 w 2006, dynamika 171,4%), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (z 1,8% w 2003 do 4,2% w 2006, dynamika 233,3%). Jst zmniejszyły natomiast nakłady środków na inwestycje przede wszystkim na kategorie takie jak gospodarka komunalna i ochrona środowiska (z 19,0% w 2003 do 14,8% w 2006), oświata i wychowanie (z 13,3% do 10,3%) oraz rolnictwo i łowiectwo (z 11,7% do 6,6%). Pozostałe działy nie wykazywały większych zmian.

Tabela 2. Struktura wydatków inwestycyjnych JST wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003–2006 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	JST ogółem:			
	2003	2004	2005	2006
Transport	33,0	34,9	35,8	40,0
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	19,0	17,7	17,1	14,8
Oświata i wychowanie	13,3	12,4	11,8	10,3
Rolnictwo i łowiectwo	11,7	10,8	7,5	6,6
Ochrona zdrowia	5,5	4,9	5,9	5,9
Kultura fizyczna i sport	3,5	3,7	4,3	4,8
Gospodarka mieszkaniowa	4,9	5,1	6,0	4,7
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,8	2,5	2,8	4,2
Administracja publiczna	2,2	2,7	3,3	2,5
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,5	1,7	2,0	1,7
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,7	1,4	0,5	1,2
Pozostałe	2,9	2,2	3,0	3,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetów jst za lata 2003–2006, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Na drugim miejscu wśród inwestycji samorządowych znajduje się dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Mimo spadku nakładów w ostatnich latach nadal kategoria ta zajmuje ważne miejsce w budżetach jst.

Wyraźnie widać, że polityka prorozwojowa, jaką w ostatnich latach niewątpliwie zaczęły prowadzić jednostki samorządu terytorialnego, skierowana jest przede wszystkim na polepszenie stanu infrastruktury drogowej i technicznej. Wydaje się to być korzystna tendencja, gdyż okres użytkowania tego typu inwestycji zwykle przewidywany jest na wiele lat.

4. Fundusze unijne jako źródła finansowania wydatków budżetowych

W tym rozdziale omówione zostaną źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego z naciskiem na rolę, jaką odgrywają fundusze unijne. Żeby jst mogły sprawnie wywiązywać się ze swoich ustawowych zadań, musiały zostać wyposażone w środki na ich realizację. Jako dochody jst najogólniej możemy wyróżnić: dochody własne, dotacje celowe i subwencje ogólne⁹.

Pierwszym i decydującym o stopniu niezależności działem dochodów jednostek są **dochody własne**. Zaliczamy do nich m.in. podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe, spadki, darowizny, odsetki od udzielonych pożyczek, a także udział w podatkach centralnych (PIT i CIT).

Drugim co do wielkości dochodem jednostek samorządu terytorialnego jest **subwencja ogólna** z budżetu państwa. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

⁹ Ibidem.

Dotacje celowe przeznaczane są z budżetu państwa na realizację konkretnych zadań przez jst.

Przed początkiem roku 2004, zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego regulowała ustawa z 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania systemowe przedstawione w wymienionej ustawie były niespójne z celami, dla jakich powstały jednostki. Samorząd terytorialny, który miał za zadanie decentralizację władzy, egzystował w znacznym oparciu o budżet państwa. Nie licząc gmin i miast na prawach powiatu (odpowiednio osiągnęły dochody własne na poziomie 37% gminy i 29,2% powiaty w roku 1999)¹⁰, budżet jst w znacznej mierze był zależny od władzy centralnej. Taka sytuacja znacznie ograniczała możliwość samodzielnego dysponowania środkami. Krokiem do usamodzielnienia jednostek samorządu terytorialnego, a także poprawy ich sytuacji finansowej miała być ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Obowiązująca od początku 2004 roku ustawa reguluje przede wszystkim wielkości udziałów poszczególnych jednostek w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Strukturę dochodów jst według głównych źródeł pokazuje tabela 3:

Tabela 3. Struktura dochodów jst w latach 2003–2006 (w %)

Lata	Dochody własne ogółem	W tym:			Dotacje celowe ogółem	Subwencja ogólna
		Udziały w podatku dochodowym	Wpływy z podatków i opłat	Dochody z majątku		
2003	43,5	13,0	17,6	4,2	16,4	40,1
2004	51,5	21,9	16,5	4,2	14,3	34,2
2005	53,3	22,1	15,5	4,2	15,1	31,6
2006	53,7	22,7	14,4	4,8	16,8	29,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst w Polsce w latach 2003–2006.

Skutki zmian w ustawie o dochodach samorządu terytorialnego są bardzo zauważalne, przede wszystkim gdy spojrzymy na kolumnę „dochody własne ogółem” (tabela 3). Od początku 2004 roku, a więc od momentu wejścia w życie ustawy o dochodach samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku, widać znaczny wzrost dochodów własnych w ogólnych dochodach jst. Zmiana ta jest następstwem korzystnych dla samorządu terytorialnego zmian w procentowych udziałach w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Wpływy z obu podatków zaliczane są do dochodów własnych.

W konsekwencji wzrostu dochodów z podatku dochodowego, systematycznie w ostatnich latach zmniejszała się subwencja ogólna z budżetu państwa na rzecz jst. W roku 2003 stanowiła ona aż 40,1% dochodów ogólnych, by na skutek zmian zma-

¹⁰ Kosek-Wojnar M., Surówka K. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 181.

¹¹ Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

leć do poziomu 29,5% w roku 2006. Dotacje celowe pozostały na podobnym poziomie w trakcie lat 2003–2006.

Wprowadzone zmiany w 2004 roku, zmniejszyły ogólną kwotę transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na rzecz pozostałych źródeł zasilania finansowego. Zmiana taka jednoznacznie sugeruje zwiększenie samodzielności samorządu terytorialnego, który od 2004 roku wydaje się być bardziej uniezależniony od budżetu państwa. Jednak pewne wątpliwości budzi fakt, iż samorząd lokalny nie ma żadnego wpływu na wysokość stawek podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Mimo to, oba podatki zaliczane są do dochodów własnych. Bardziej niezależny samorząd terytorialny może swobodniej decydować o zadaniach, które chce realizować, dlatego zmiany które zaszły od tego czasu należy ocenić pozytywnie.

Oprócz przemian we wcześniej wskazanych ustawach należy wspomnieć także o uchwaleniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych¹², która wprowadziła zmiany o charakterze porządkującym.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być, poza wymienionymi wcześniej dochodami własnymi, subwencją ogólną i dotacjami celowymi, również:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Środki zagraniczne w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczą właśnie kategorii fundusze unijne¹³.

Jednostki samorządu terytorialnego w głównej mierze czerpią dochody z Polityki Strukturalnej Unii Europejskiej. Celem Polityki Strukturalnej UE jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich i tym samym niwelowanie różnic pomiędzy krajami członkowskimi, a także ich regionami. Instrumentami Polityki Strukturalnej UE są **fundusze strukturalne**. Ich zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, co ma prowadzić do zwiększenia spójności nie tylko ekonomicznej, ale i społecznej UE. Fundusze kierowane są do tych regionów, które bez ich pomocy nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w Unii. Oprócz regionów dobrze rozwiniętych jak Anglia, północna Francja czy Holandia, istnieją mniej zamożne jak Portugalia, Grecja, południowe Włochy i „nowe”¹⁴ kraje członkowskie UE. Polityka Strukturalna i fundusze mają pomóc władzom centralnym i regionalnym w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych¹⁵. Polska w latach 2004–2006 korzystała z następujących funduszy strukturalnych, które to obowiązywały w ramach Polityki Strukturalnej UE w latach 2000–2006:

¹² Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

¹³ Jako fundusze unijne rozumiemy środki pochodzące z budżetu UE.

¹⁴ Kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej od 2004 roku. 1 maja 2004 były to: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry oraz 1 stycznia 2007: Bułgaria i Rumunia.

¹⁵ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

- Europejski Fundusz Społeczny,
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej,
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Ponadto istnieje **Fundusz Spójności**, który również jest instrumentem finansowym Unii Europejskiej, jednak nie należy do funduszy strukturalnych. Wdrażany jest on na poziomie krajowym, nie jak fundusze strukturalne na poziomie regionów. Fundusz ten ma na celu ułatwienie integracji słabiej rozwiniętych państw za pomocą budowy sieci transportowych i obiektów ochrony środowiska.

Na lata 2007–2013 obowiązuje nowa perspektywa finansowa. Reformie uległa również Polityka Strukturalna Unii Europejskiej. W celu usprawnienia oraz zwiększenia przejrzystości polityki regionalnej, zreformowano istniejące fundusze i zmniejszono ich liczbę do dwóch: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Oprócz wymienionych funduszy dalej istnieje Fundusz Spójności, który swoim charakterem jest coraz bardziej podobny do funduszy strukturalnych. Dokumentem określającym kierunki i strategię rozwoju Polski w latach 2007–2013 jest Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia). Łączna suma środków na realizację Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007–2013 wyniesie 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld euro to jest – 78,6% środków ogółem, pochodzących z budżetu UE¹⁶.

Narodowa Strategia Spójności będzie realizowana za pomocą programów operacyjnych¹⁷:

- **Program Infrastruktura i Środowisko** – 27,9 mld euro – jego celem jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska. Jest to jeden z głównych programów, z których najwięcej środków otrzymają jst.
- **Program Kapitał Ludzki** – 9,7 mld euro – jego zadaniem jest uczynienie z Europy atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji oraz tworzenia miejsc pracy.
- **Program Innowacyjna Gospodarka** – 8,3 mld euro – rozwój polskiej gospodarki poprzez innowacyjne przedsiębiorstwa.
- **Program Rozwój Polski Wschodniej** – 2,3 mld euro – celem jest przyspieszenie rozwoju społeczno gospodarczego wschodniej Polski.
- **Program Pomoc Techniczna** – 0,5 mld euro,
- **Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej** – 0,7 mld euro,
- **16 programów regionalnych** – 16,6 mld euro.

Zaproponowana reforma polityki spójności na lata 2007–2013 zakłada m.in.:

1. Utrzymanie dotychczasowej wagi i budżetu spójności (budżet polityki spójności to ponad 1/3 budżetu UE)
2. Koncentracja działań na trzech nowych celach:
 - **CEL I – Konwergencja** – wspieranie wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych (PKB na mieszkańca poniżej 75%

¹⁶ Narodowa Strategia Spójności, (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁷ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

średniej UE). Na ten cel UE przekaże 81% swoich środków na politykę spójności

-**CEL II – Konkurencyjność Regionalna i zatrudnienie** – wspiera zmiany strukturalne w regionach nie zakwalifikowanych do celu I. Około 16% środków polityki spójności.

-**CEL III – Europejska współpraca terytorialna** – wspiera terytorialną konkurencyjność oraz promuje harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE. Przeznaczone na ten cel będzie ok. 2,5% środków na politykę spójności

1. Rezygnację z Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN)
2. Uproszczenie systemu wdrażania.
3. Zachowanie podstawowych zasad: wieloletniego programowania, partnerstwa, dodatkowości, współfinansowania i ewaluacji.

Przed rokiem 2007, a ten okres będzie rozpatrywany w następnych rozdziałach, dokumentem określającym kierunki rozwoju były Podstawy Wsparcia Wspólnoty (2004–2006). Stworzone zostały one na podstawie Narodowego Planu Rozwoju¹⁸ (NPR). W NPR szacowano spodziewane efekty planowanych interwencji i wpływ na przebieg procesów rozwojowych, wielkość i kierunki planowanego zaangażowania ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych. Określano również sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej na dany okres.

PWW w Polsce wdrażane były za pomocą pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (**SPO**):

- wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (**SKO WKP**),
- rozwój zasobów ludzkich (**SKO RZL**),
- restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (**SPO ROL**),
- rybołówstwa i przetwórstwa ryb (**SPO Ryby**),
- infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (**SPO Transport**).

O dofinansowanie można było się również ubiegać w ramach dwufunduszeowego **Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**. Zarządzany był on na poziomie krajowym ale wdrażany na poziomie regionalnym.

Dodatkowymi źródłami finansowania były również Inicjatywy Wspólnotowe. Są to programy pomocy bezwrotnej z UE dla określonych grup społecznych. W latach 2004–2006 realizowano cztery inicjatywy:

- **INTERREG III** zajmuje się wzmocnieniem współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej.
- **EQUAL** pomaga w zwalczaniu wszelkich przejawów dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz działa w kierunku integracji społecznej i zawodowej imigrantów.
- **URBAN** działa w ramach projektów mających na celu rozwój infrastruktury miast europejskich powyżej 100 000 mieszkańców.

¹⁸ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006. Dz.U nr 116, poz. 1206 z późniejszymi zmianami.

- **LEADER** + wspomaga wdrażanie nowoczesnych strategii rozwoju terenów wiejskich.

Przed rokiem 2004 (tj. rokiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej), Polska jako kraj kandydujący korzystała z programów przedakcesyjnych takich jak **PHARE** czy **SAPARD**.

Program przedakcesyjny PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies*) miał za zadanie przygotowanie nowych państw do członkostwa w Unii Europejskiej oraz pomoc w wyrównywaniu różnic gospodarczych.

Podobne zasady funkcjonowania obowiązywały również w ramach programu SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Polegał on na unijnym wspieraniu finansowym programów dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach kandydujących.

Samorząd terytorialny w Polsce korzystał na przestrzeni ostatnich lat z wielu różnych źródeł finansowania swojej działalności z budżetu UE. W perspektywie lat 2004–2006 Polska jako członek Wspólnoty Europejskiej korzystała przede wszystkim z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Porównując perspektywy finansowe z lat 2004–2006 i lat 2007–2013 jednoznacznie należy stwierdzić coraz większą przejrzystość co do rodzaju funduszy jakimi dysponuje UE w ramach Polityki Strukturalnej. W nowej perspektywie finansowej wydaje się być również ważny fakt, iż następuje daleko idąca decentralizacja środków unijnych. Około 1/3 funduszy w programach krajowych ma być zarządzana przez samorządy.

5. Analiza wykorzystania funduszy unijnych przez jst w Polsce w latach 2004–2006

W okresie programowania finansowego UE, w którym udział brała Polska, otrzymaliśmy możliwość wydatkowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 12,8 mld euro. Znacznym beneficjentem środków unijnych były niewątpliwie jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 4 obrazuje wielkość pozyskiwanych środków na finansowanie i współfinansowanie programów pomocy przedakcesyjnej, jak i programów i projektów finansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności UE i inne.

Zgodnie z powyższymi danymi w roku 2004 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu Unii Europejskiej zaledwie 28,3% ogółem środków na zadania unijne¹⁹, podczas gdy 29,4% stanowiły środki z budżetu państwa a inne źródła aż 42,3%. W następnych latach tendencja ta znacznie się poprawiła, w 2005 roku środki unijne stanowiły 73,9% środków na zadania unijne a w 2006 roku – 82,2%. W tym samym okresie znacznie wzrosły wpływy do budżetów jst ze środków unijnych oraz z budżetu państwa na wykonywanie zadań unijnych. Korzystne zmiany, początkowo bardzo słabej absorpcji funduszy unijnych, można tłumaczyć przysto-

¹⁹ W artykule przyjmuje się, iż zadania unijne to zadania finansowane lub współfinansowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE.

sowaniem się jednostek samorządu terytorialnego do nowych warunków, jakie stworzyło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

Tabela 4. Wysokość środków z budżetu UE i budżetu państwa na zadania realizowane przez jst w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za lata 2004–2006

Źródło środków	dane w mln zł			dane w %		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Środki z UE	411,35	2 101,51	4 285,07	28,3%	73,9%	82,2%
Środki z budżetu państwa*	427,42	740,76	894,00	29,4%	26,1%	17,2%
Inne**	613,55	–	31,80	42,3%	0,0%	0,6%
Ogółem	1 452,32	2 842,27	5 210,87	100%	100%	100%
W tym						
Gminy	553,54	1 520,33	1 821,04	38,1%	53,5%	34,9%
Powiaty i miasta na prawach powiatu	474,80	1 034,87	2 081,15	32,7%	36,4%	40,0%
Województwa	423,98	287,08	1 308,69	29,2%	10,1%	25,1%

* środki z budżetu państwa przekazane na współfinansowanie projektów i programów unijnych.

** w przypadku roku 2004 do działu inne wliczone również – kredyty i pożyczki ze źródeł zagranicznych, środki pochodzące z darowizn i grantów przekazane od innych krajów, środki z budżetu państwa przekazane jako współfinansowanie darowizn i grantów, środki z budżetu przekazane jako współfinansowanie działań z udziałem kredytów i pożyczek, w roku 2006 do kategorii inne zaliczyliśmy – środki z budżetu państwa lub inne, przekazane na pokrycie kosztów operacyjnych, a także wydatków ponoszonych w związku z działaniami integracyjnymi oraz inne środki UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, 2008, (<http://www.mf.gov.pl>).

Tabela 4 przedstawia również dane dotyczące szczebli samorządu terytorialnego, które najaktywniej korzystały ze środków związanych z realizacją zadań unijnych. W roku 2004 rozkład środków na realizację zadań unijnych był niemalże taki sam dla gmin, powiatów i województw. W 2005 roku znacznie, w stosunku do gmin i powiatów spadły wpływy do budżetów województw, na czym skorzystały głównie gminy podwyższając swój udział w środkach na realizację zadań unijnych do 53,5%. Oznacza to, że ponad połowa środków przeznaczonych na finansowanie lub współfinansowanie projektów i programów ze środkami z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności UE pochłonęły gminy. W roku 2006 struktura ta znów powróciła do bardziej równomiernego rozkładu środków.

Coraz większe dochody z tytułu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE mają ogromny wpływ na sytuację w budżetach poszczególnych jst. Dane obrazujące stosunek środków na finansowanie lub współfinansowanie programów pomocy przedakcesyjnej jak i programów i projektów finansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności UE do dochodów ogółem jst pokazuje poniższe zestawienie (tabela 5).

Tabela 5 jednoznacznie wskazuje, na wzrost udziału środków na zadania unijne w budżetach jst. Największe znaczenie środki unijne odgrywają w budżetach samorządów województw (aż 13,8% w 2006 roku). Znacznie mniejszy poziom analizowanego wskaźnika od województw prezentują pozostałe szczeble samorządu teryto-

rialnego w Polsce. Pomimo różnic w udziale środków na zadania unijne od 2004 roku widać tendencję rosnącą. Zwiększenie na przestrzeni lat 2004–2006 udziału funduszy unijnych w dochodach jst jest wynikiem przystosowania się jednostek do korzystania z programów Unii Europejskiej oraz coraz większa pula tych środków przekazana w ramach polityki strukturalnej dla Polski²⁰. Środki unijne w większości przekazywane są na wydatki inwestycyjne.

Tabela 5. Udział dochodów z funduszy unijnych w stosunku do dochodów ogółem poszczególnych szczebli jst (w %)

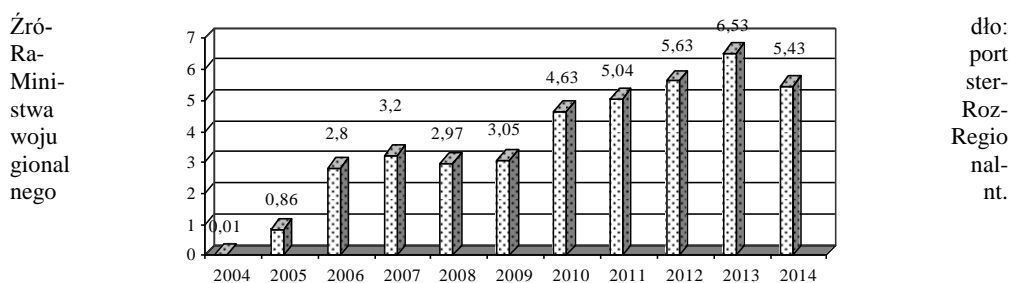
Rodzaj jednostek	Udział dochodów na zadania unijne w dochodach ogółem		
	2004	2005	2006
Gminy	0,6	3,3	3,5
Powiaty	0,9	3,6	4,9
Miasta powiaty*	1,1	1,5	3,3
Województwa	6,1	4,1	13,8

* miasta na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, 2008, (<http://www.mf.gov.pl>)

Zakres wpływu inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych nie tylko na budżety jst, ale na gospodarkę całego kraju pokazuje wykres 1.

Wykres 1. Udział inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych w PKB (w%)



Pierwszych efektów Polityki Spójności w Polsce. MRR, Warszawa 2006.

Zgodnie z prognozą przedstawioną w opracowaniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, widać jak kształtować się będzie wpływ przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych na PKB Polski. Na najbliższe lata przewidywany jest zatem znaczny wzrost PKB pod wpływem inwestycji z udziałem środków pochodzących z UE.

²⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2007.

Inwestycje, w jakich biorą udział jst ze środków unijnych dotyczą głównie takich działań jak: Transport i łączność; Gospodarka komunalna i ochrona środowiska; Rolnictwo i łowiectwo; Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej; Edukacyjna opieka wychowawcza; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz Oświata i wychowanie. Wydatki w tych działach stanowiły łącznie 87,3% kwoty wydatków przeznaczonych na programy i projekty unijne w roku 2006²¹.

6. Fundusze unijne jako źródła finansowania inwestycji samorządowych na przykładzie gminy Gostyń i Rawicz – porównanie

W tej części artykułu dokonane zostanie porównanie zakresu wykorzystania funduszy unijnych w dwóch sąsiadujących ze sobą gminach – Gostyń i Rawicz, w województwie wielkopolskim.

W przypadku analizowanych gmin środki unijne niemal w całości są kwalifikowane na wydatki inwestycyjne poszczególnych JST. Sąsiadujące ze sobą gminy, zbliżone pod względem liczby mieszkańców oraz wielkości budżetów, również brały udział w absorpcji środków pochodzących z budżetu UE.

Na początku należy zaznaczyć wyraźną tendencję wzrostu wydatków majątkowych szczególnie w przypadku gminy Gostyń. Gmina Rawicz w tym obszarze prezentuje stały wysoki poziom. Obie gminy mogą być dowodem na kierunek zmian w budżetach JST ogółem. Jednostki samorządowe coraz chętniej i coraz więcej środków przeznaczają na inwestycje.

Tabela 6. Gostyń i Rawicz, udział środków unijnych w wydatkach majątkowych w latach 2003–2007 (III kwartał), (w mln zł)

Lata	Gostyń				Rawicz			
	Wyd. ogółem	Wyd. majątkowe	Środki UE	Udział środków UE w wyd. majątkowych (%)	Wyd. ogółem	Wyd. majątkowe	Środki UE	Udział środków UE w wyd. majątkowych (%)
2003	35,63	4,13	0,94	22,76%	43,78	13,18	0,00	0,00%
2004	40,63	6,36	0,00	0,00%	40,58	9,00	1,10	12,22%
2005	45,08	7,15	1,19	16,64%	43,01	7,39	0,89	12,04%
2006	55,64	12,52	0,00	0,00%	50,82	10,05	0,89	8,86%
2007*	41,49	9,84	2,97	30,18%	34,98	3,02	0,00	0,00%
Śred.**	43,69	8,00	1,02	12,75%	42,63	8,56	0,58	6,8%

* dane za III kwartały roku 2007.

** uśrednione dane za lata od 2003 do 2007 (III kw.).

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetów gmin Gostyń i Rawicz za lata 2003–2007. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu.

²¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 roku, Ministerstwo Finansów, 2008, (<http://www.mf.gov.pl>).

Jak wynika z tabeli 6 nie we wszystkich latach obie gminy skorzystały z dofinansowania unijnego. Gostyń nie podejmował żadnych inwestycji z funduszy unijnych w latach 2004 i 2006, Rawicz w latach 2003 i 2007. Dlatego w celu ukazania sytuacji finansowej analizowanych gmin posłużono się wyliczoną średnią za ostatnie lata. W latach 2003–2007 gmina Gostyń znacznie chętniej korzystała z inwestycji z udziałem środków unijnych. Średniorocznie fundusze unijne stanowiły ok. 13% wydatków inwestycyjnych. W gminie Rawicz średni roczny stosunek funduszy unijnych do wydatków majątkowych stanowił zaledwie 6,8%.

Znaczny udział w wydatkach majątkowych środków unijnych jest bardzo widoczny szczególnie na przykładzie gminy Gostyń. Do trzeciego kwartału 2007 roku środki unijne stanowiły ponad 30% wydatków majątkowych. Zgodnie z tendencją jaka panuje w jst ogółem należy spodziewać się zwiększenia inwestycji również w tych dwóch gminach. Jest to jednak uzależnione od konkretnych celów, jakie stawiają przed sobą mieszkańcy oraz władze wybranych samorządów lokalnych. Mimo braku wyraźnej ciągłości pomiędzy poszczególnymi latami gminy te mogą stanowić przykład zróżnicowania w poziomie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w uzyskiwanie dofinansowania z budżetu UE.

7. Podsumowanie

Na tle działalności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w ostatnich latach zauważyć możemy wiele zmian. Dotyczą one nie tylko sposobu finansowania wydatków, ale i kierunku działalności jst. Poczynając od roku 2004 jesteśmy świadkami coraz większej samodzielności samorządu terytorialnego.

Jej przejawem jest także możliwość podejmowania decyzji w zakresie finansowania działalności samorządu z budżetu Unii Europejskiej.

Środki unijne okazały się bardzo ważnym źródłem inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Zakres wykorzystania tych środków na przestrzeni pierwszych lat członkostwa Polski w UE znacząco się powiększał.

Na podstawie prognoz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego można się spodziewać dalszego wzrostu zarówno inwestycji, jak i napływu środków unijnych. Należy zatem jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja samorządów terytorialnych w Polsce po przystąpieniu do Wspólnoty znacznie się poprawia, czego efekty widoczne są również dla każdego obywatela.

Summary

Union Funds as a sources of local budget expenditures financing

On early 90's it has come in Poland to structural changes. Local government has been introduced as unit of authority. Its purpose is to alleviate public requirement on local grade. Local government is very important for functioning state.

Situation of units of local governments in Poland during last years is still ameliorating. We can see changes in the way of sponsorship. Local government is more independent in last years. It's because of changing in structure of incomes. Distinct trend of increase of capital expenditure exists from 2003 year relatively to expenses in general. From 2004 local government in Poland can also use union funds to finance investments. The most important union funds are structural funds and Fund of Cohesion EU. Influence of union funds is one by the reason of significant growth of capital expenditure in last years.

Approaching to European Union is very advantageous particularly for local governments. Influence of union funds is still increasing and is visible for each citizen.

Bibliografia

Borowiec J., Wilk K., [2005] Integracja Europejska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

Cieślukowski M., [2006] Budżet Unii Europejskiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Kańduła S., Kijek I., [2006] Wybrane zagadnienia finansów publicznych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483

Kosek-Wojnar M., Surówka K., [2007] Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kern M., [2007] Wykorzystanie środków zagranicznych przez JST, Wspólnota – Pismo Samorządu terytorialnego, nr 48/846, 1 grudnia.

Narodowa Strategia Spójności, [2006] (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Owsiak S., [2005] Finanse publiczne. Teoria i praktyka, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w roku 2006, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl>.

Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2006 (oraz 2005, 2004) roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2007

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1218.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104

Wstępna ocena pierwszych efektów polityki spójności w Polsce 2004–2005, [2006] Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013. [2006] Komentarz, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.