

Paweł HYDZIK*
Marek SOBOLEWSKI**
Politechnika Rzeszowska

ANALIZA BUDŻETÓW GMIN WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W ZAKRESIE POZYSKANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH W OKRESIE 2006-2007

W pracy dokonano analizy przestrzennego zróżnicowania poziomu pozyskiwania środków unijnych w województwie podkarpackim. Badanie przeprowadzone w przekroju gmin dotyczyło lat 2006-2007. Na podstawie surowych danych wyznaczono i opisano wskaźnik poziomu wykorzystania środków unijnych na 1 mieszkańca oraz udział środków unijnych w całym budżecie gmin.

1. WPROWADZENIE

Polska od 1 maja 2004 r. jest pełnoprawnym członkiem struktur Unii Europejskiej. W związku z uczestnictwem naszego kraju w procesach dostosowawczych do wymogów i standardów Unii, obserwuje się zmiany w wielu obszarach gospodarowania – tak na szczeblu krajowym, jak i na poziomie najmniejszych jednostek podziału administracyjnego – w gminach. Pewne jest, że rozpatrywanie procesów gospodarowania w przekroju terytorialnym jest niezbędne¹. Szczególnego znaczenia dla kreowania rozwoju społeczno-ekonomicznego nabiera sprawne zarządzanie finansami gmin, którego celem jest nie tylko bieżąca administracja, ale też długookresowe programowanie rozwoju, odbywające się przez wdrażanie inwestycji służących m.in. zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej i rozwojowi przedsiębiorczości oraz infrastruktury społecznej i technicznej². Coraz większego znaczenia w zagadnieniach pomiaru rozwoju regionalnego w UE nabierają systemy informatyczne oraz bazy danych usprawniające procedury statystyki regionalnej³. W UE wprowadzono hierarchiczną strukturę podziału terytorialnego.

Do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Unii Europejskiej obowiązywał trójstopniowy sposób klasyfikacji regionalnej UE⁴ NUTS (tzw. nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych). Istotne znaczenie dla podkreślenia wagi badań

* Dr Paweł Hydzik, Katedra Metod Ilościowych w Ekonomii, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

** Dr Marek Sobolewski, Katedra Metod Ilościowych w Ekonomii, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

¹ Klamut M., *Dylematy rozwoju regionalnego*, Ekonomista 1/1991, Warszawa 1991.

² Sochacka-Krysiak H. (red. nauk.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006, s. 183-4.

³ Młodak A., *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wyd. Difin, Warszawa 2006, s. 16.

⁴ Strahl D., Obrębski M., *Nomenklatura jednostek terytorialnych w statystyce Unii Europejskiej i możliwości jej zastosowania w warunkach polskich*, [w:] *Statystyka regionalna. Sondaż i integracja baz danych*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 1997, s. 244 i dalsze.

regionalnych w Unii miało rozszerzenie w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku klasyfikacji o poziomy NUTS 4 i NUTS 5⁵, odpowiadające w polskich warunkach podziałowi administracyjnemu powiatów i gmin.

Jedną z korzyści z członkostwa Polski w strukturach UE jest możliwość korzystania przez gminy z unijnych środków pomocowych. Można przypuszczać, że rola środków z UE w finansowaniu inwestycji będzie rosła. Jednak pozyskanie wsparcia z budżetu Unii wymaga od gmin dobrego przygotowania organizacyjnego, prawnego, technicznego i ekonomiczno-społecznego⁶. Ważna jest też analiza kosztów i korzyści jako instrumentu poprawy efektywności gospodarowania w zarządzaniu finansami samorządowymi⁷, tak by inwestycje przynosiły określone oczekiwane korzyści dla społeczeństwa. Należy zaznaczyć, że badania sytuacji finansowej gmin wymagają ciągłego doskonalenia narzędzi badawczych, a także usprawniania procesu gromadzenia informacji źródłowych, mających na celu kompleksowe i szczegółowe ocenienie sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej gmin.⁸

Celem artykułu jest dokonanie przestrzennej analizy poziomu i zróżnicowania pozyskiwania środków unijnych w gminach województwa podkarpackiego. Poddano analizie dane dotyczące 159 gmin województwa podkarpackiego z lat 2006-2007 – źródłem przetwarzanych informacji były statystyki GUS-u dostępne w Banku Danych Regionalnych. Skonstruowano wskaźniki obrazujące budżety gmin w przekroju dochodów, pokazano ich rozkład przestrzenny, omówiono wzajemne korelacje.

2. PODSTAWY PRAWNE

Budżet gminy jest to plan finansowy, który jest opracowywany, uchwalany i wykonywany zgodnie z prawem. Obejmuje on wydatki nieprzekraczające dochodów wraz z wpływami zwrotnymi. Budżet gminy obejmuje 1 rok kalendarzowy i na jego podstawie gmina prowadzi gospodarkę finansową⁹.

Zadania, które gminy mogą prowadzić, można podzielić na zadania własne oraz zadania zlecone, którymi są zadania sprawowane w imieniu władzy rządowej. Zadania własne to zadania wykonywane przez gminę samodzielnie (we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność). Źródłem ich finansowania są środki własne¹⁰.

Źródła dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) są regulowane ustawą z 13 XI 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966 ze zmianami). Według tej ustawy do dochodów JST zaliczamy: dotację celową z budżetu państwa, subwencję ogólną oraz dochody własne¹¹. Dochodami JST mogą być m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

⁵ Młodak A., *Analiza taksonomiczna*, op. cit., s. 16 i dalsze.

⁶ Sochacka-Krysiak H. (red. nauk.), *Zarządzanie gospodarką...*, op. cit., s. 219.

⁷ Zalewski A., *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwości jej poprawy*, [w:] *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, SGH, Warszawa 1996, s. 121 i dalsze.

⁸ Sierak J., Zalewski A., Ziółkowski M., *Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej gmin w Polsce (synteza badań statutowych)*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, Warszawa 2003, s. 27.

⁹ Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Municipium, Warszawa 1995.

¹⁰ Sochacka-Krysiak H. (red. nauk.), *Zarządzanie gospodarką...*, op. cit., s. 208.

¹¹ *Ibidem*, s. 187.

Biorąc pod uwagę ocenę działalności gmin, których zadaniem jest dbałość o bieżące zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej i kształtowanie rozwoju, ważne jest przeznaczenie środków finansowych: bieżące lub inwestycyjne.

3. ZAKRES I CEL PRZEPROWADZONYCH ANALIZ

Badania przeprowadzono przy użyciu danych Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczących wybranych pozycji budżetów wszystkich gmin województwa podkarpackiego za lata 2006-2007. Skonstruowano wskaźniki: *poziom środków z budżetu Unii Europejskiej na 1 mieszkańca gminy* (w zł na 1 mieszkańca) oraz *udział środków z budżetu Unii Europejskiej w dochodach gminy* (%). Wartości tych wskaźników porównano z ogólną „zamożnością” gmin określoną przez wskaźnik *wielkości dochodów budżetów gmin* (w zł na 1 mieszkańca). Za celowe uznano zbadanie kondycji budżetów gmin w przekroju całej zbiorowości, jak również z uwzględnieniem podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie.

W wyniku przeprowadzonych analiz uzyskane zostaną odpowiedzi na następujące pytania:

- które gminy pozyskały w badanym okresie najwięcej środków finansowych z UE?
- czy istnieje związek w zakresie pozyskiwania przez gminy środków unijnych oraz całkowitych dochodów budżetów?
- jaki jest terytorialny rozkład poziomu środków pozyskiwanych z UE w województwie podkarpackim w przekroju gmin?
- jaką część środków pozyskanych z UE stanowią kwoty przeznaczone na inwestycje?

4. POZYSKANIE ŚRODKÓW UE W GMINACH WOJ. PODKARPACKIEGO

W latach 2006-2007 gminy woj. podkarpackiego uzyskały dofinansowanie ze środków UE na łączną kwotę 309,7 mln zł (z czego 54% przypada na rok 2007). W przeliczeniu na 1 mieszkańca wartość środków w budżetach gmin pochodzących z UE wyniosła ok. 148 zł.

Rozkład przestrzenny wartości tych środków nie jest równomierny. W 31 gminach (czyli co piątej) poziom wykorzystania środków UE był zerowy. Dla porównania w skali kraju odsetek gmin korzystających ze środków zagranicznych w latach 2006-2007 wahał się w przedziale 63-83%. W roku 2006 w gminach miejskich i miejsko-wiejskich wynosił 83% (w r. 2007 – 76%), a w gminach wiejskich w r. 2006 – 70% (w r. 2007 – 63%)¹². W tabeli 1. przedstawiono informacje o wykorzystaniu środków unijnych, przy czym uwzględniono podział według typu gminy.

W zakresie pozyskiwania funduszy UE za liderów uznać powinno się gminy: Rzeszów (92,4 mln zł), Tarnobrzeg (14,0 mln zł), Krosno (12,9 mln zł), Stalowa Wola (12,0 mln zł), Mielec (12,0 mln zł) i Przemyśl (8,2 mln zł). Należy zauważyć, że około jedna trzecia wszystkich funduszy dla gmin województwa podkarpackiego przypadła dla stolicy regionu – Rzeszowa, a ponad połowa tych funduszy przypadła na największe miasta regionu. Dane te nie potwierdzają tezy o równomiernym wykorzystaniu pomocy unijnej w gminach województwa. Wśród gmin wiejskich liderami były: Jasło wieś (7,5 mln zł), Dębica wieś (5,7 mln zł), Hyżne (4,0 mln zł) oraz Grębów (3,7 mln zł) i Orły (3,4 mln zł), natomiast w przeliczeniu na 1 mieszkańca, najwięcej środków unijnych uzyskały

¹² Swianiewicz P., *Wykorzystanie środków zagranicznych przez samorządy*, Wspólnota, nr 29, 2008.

następujące gminy: Cieszanów (1008 zł/mieszk.), Hyżne (588 zł/mieszk.), Rzeszów (560 zł/mieszk.), Cisna (488 zł/mieszk.) i Jasło wieś (472 zł/mieszk.).

Tabela 1. Środki z UE na 1 mieszkańca w gminach woj. podkarpackiego w latach 2006-2007 – podstawowe charakterystyki rozkładu w zależności od rodzaju gminy

Typ gminy	Środki z UE na 1 mieszk. w latach 2006-2007 (zł/mieszk.)						
	N_0	\bar{x}	min	max	c_{25}	c_{50}	c_{75}
Miejska (16)	1	156	0	560	52	100	227
Wiejska (114)	30	91	0	588	0	45	134
Miejsko-wiejska (29)	0	142	1	1008	28	72	183

N_0 – liczba gmin, w których nie wykorzystano żadnych środków z UE, c_{25} , c_{50} , c_{75} – centyle: 25, 50, 75-ty.

Źródło: opracowanie własne.

Na wykresie (rys. 1.) zaprezentowano terytorialny rozkład poziomu wykorzystania środków unijnych w zł na 1 mieszkańca.

5. POZYSKIWANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH A ZAMOŻNOŚĆ GMIN

Poziom dochodów budżetów gmin woj. podkarpackiego jest zróżnicowany. W wartościach bezwzględnych najzamożniejszą gminą jest Rzeszów, której łączne dochody w latach 2006-2007 były na poziomie 1095 mln zł. Najmniejszą pulą środków finansowych w wysokości 9,4 mln zł dysponowała gmina Tyrawa Wołoska.

Biorąc pod uwagę dane w przeliczeniu na 1 mieszkańca, najwyższy dochód wykazała gmina Cisna (7460 zł/mieszk.), miasto Krosno (7399 zł/mieszk.), Lutowska (7049 zł/mieszk.) i Solina (6762 zł/mieszk.) oraz Rzeszów (6637 zł/mieszk.). Najmniejszymi dochodami dysponowała gmina Zaleszany, w której dochód na 1 mieszkańca w badanym okresie wyniósł niespełna 3300 zł.

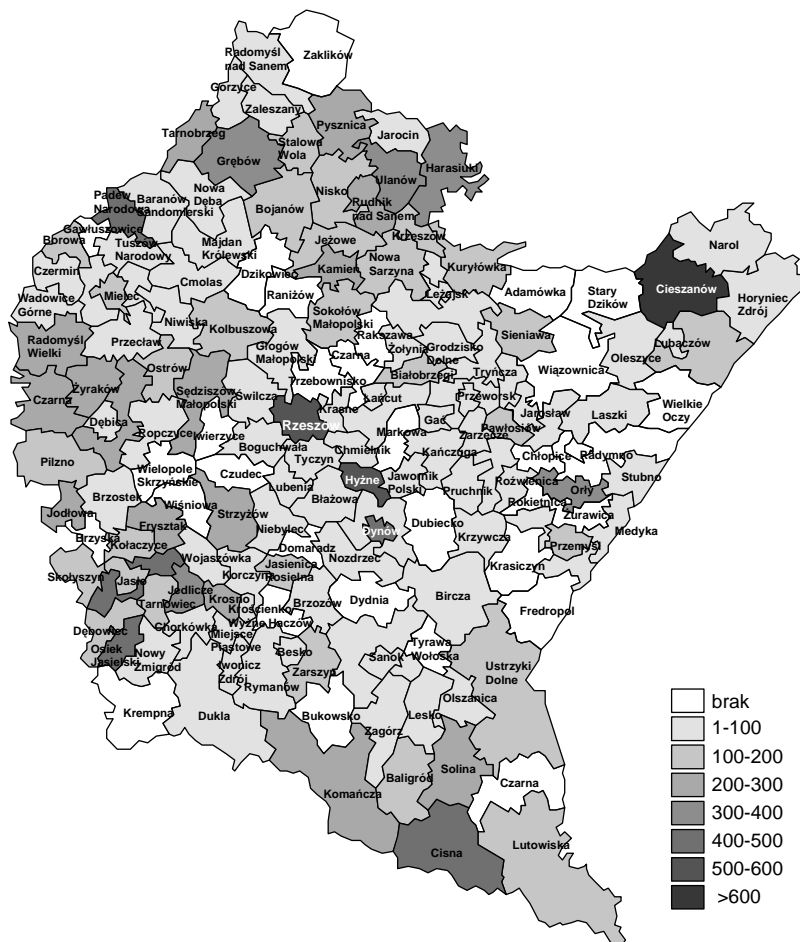
W tab. 2. przedstawiono statystyki opisowe dochodów budżetów gmin ogółem w zł na 1 mieszkańca w gminach miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich województwa podkarpackiego. Biorąc pod uwagę wartości średnich arytmetycznych oraz 50 centyla w trzech typach gmin, można wysnuć wniosek o stosunkowo równomiernym rozkładzie dochodów budżetów. Jednak skalę dysproporcji dochodów budżetów gmin obrazują wartości minimów i maksimów. Wśród gmin miejskich minimum wyniosło 3667, a maksimum – 7399. W grupie gmin wiejskich minimum to: 3295, a maksimum: 7460. W gminach miejsko-wiejskich wartość minimalna to 3421, a maksymalna – 5550.

Interesujące wydaje się być pytanie, czy pomiędzy poziomem pozyskiwania funduszy unijnych a zamożnością gmin mierzoną dochodami ogółem w zł na 1 mieszkańca istnieje jakiś związek.

Tabela 2. Dochody budżetów ogółem gmin w zł na 1 mieszkańca w latach 2006-2007 – podstawowe charakterystyki rozkładu

Typ gminy	Dochody budżetów ogółem gmin na 1 mieszkańca (zł/mieszk.)					
	\bar{x}	min	max	c_{25}	c_{50}	c_{75}
Miejska (16)	4643	3667	7399	3880	4134	4992
Wiejska (114)	4250	3295	7460	3894	4158	4423
Miejsko-wiejska (29)	4092	3421	5550	3896	4066	4255

Źródło: opracowanie własne.



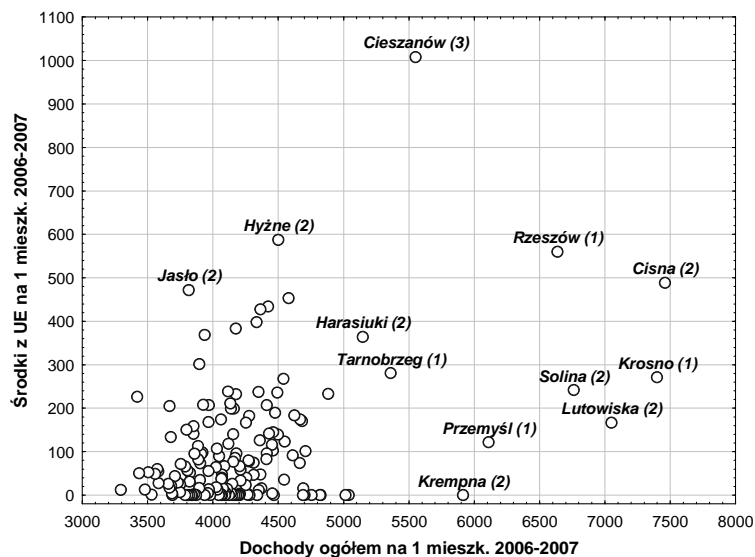
Rys 1. Fundusze unijne w gminach woj. podkarpackiego w latach 2006-7 (zł/mieszk.)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u.

Na podstawie analizy wykresu rozrzutu (rys. 2.) stwierdzono brak wyraźnej ukierunkowanej zależności pomiędzy wskaźnikiem dochodów ogółem na 1 mieszkańca a wskaźnikiem dla środków pozyskanych z budżetu UE. Współczynnik korelacji rang Spearmana (R) pomiędzy rozważanymi wielkościami wynosi 0,23. Jest to więc zależność bardzo słaba o kierunku dodatnim.

Poddano analizie wskaźnik udziału środków z budżetu UE w całkowitych dochodach gminy. Jest to miara pozwalająca określić, które gminy najczęściej skorzystały finansowo z budżetu Unii Europejskiej w latach 2006-2007.

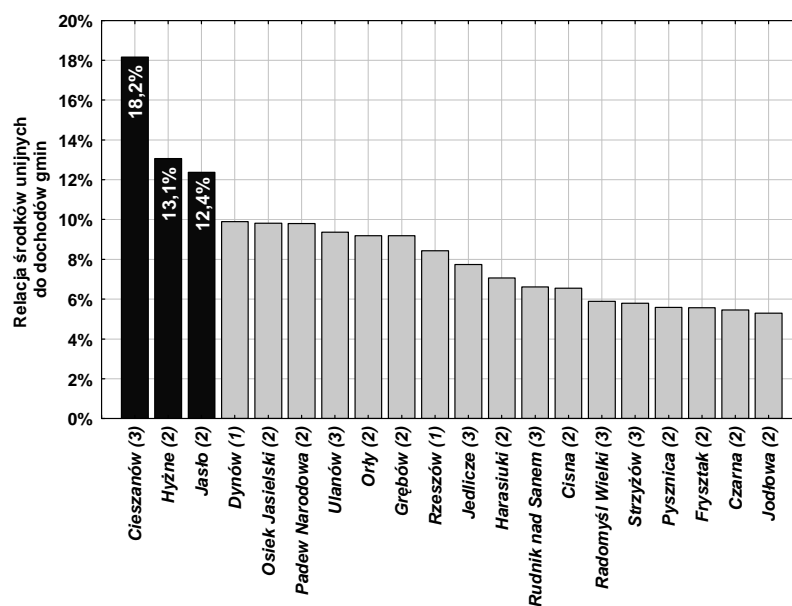
Okazuje się, że środki pochodzące z UE liczone jako % dochodów ogółem gmin były najwyższe w gminach: Cieszanów (18,2%), Hyżne (13,1%), Jasło (12,4%).

Na rys. 3. pokazano 20 gmin charakteryzujących się najkorzystniejszą relacją wartości środków z UE do dochodów ogółem gminy.



Rys. 2. Wykorzystanie funduszy unijnych w zależności od dochodów budżetów (wskaźnik w zł/mieszk.) gmin województwa podkarpackiego w latach 2006-2007 (typy gmin: 1 – miejska, 2 – wiejska, 3 – miejsko-wiejska)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u.

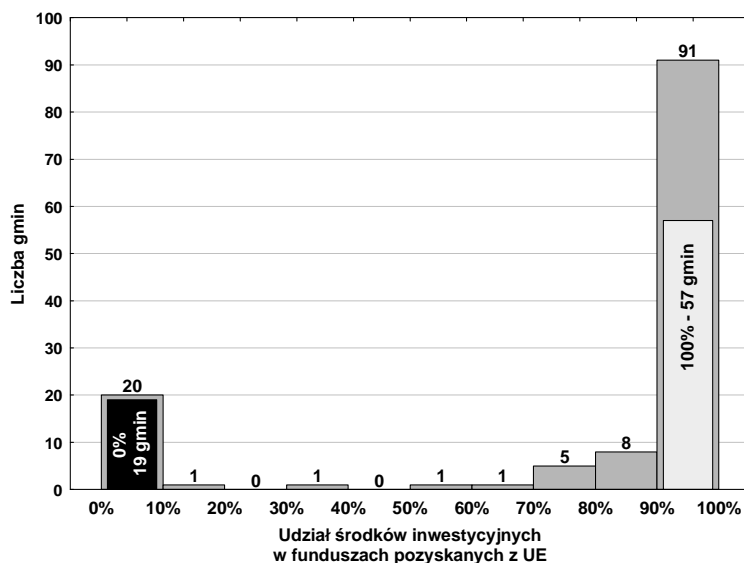


Rys. 3. Udział środków z UE w dochodach ogółem gmin województwa podkarpackiego w latach 2006-2007 (gminy o najwyższych wartościach wskaźnika)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u.

6. DOCHODY OGÓŁEM GMIN A ŚRODKI INWESTYCYJNE

Poddano analizie 128 gmin, w których wykorzystywano w latach 2006-2007 fundusze unijne. Stwierdzono, że w $\frac{3}{4}$ gmin środki przeznaczone na inwestycje stanowiły co najmniej 85% środków pozyskanych z UE, w połowie gmin co najmniej 98%, natomiast aż w 57 gminach (czyli ponad 40% gmin) były przeznaczone na inwestycje w całości (rys. 4.).



Rys. 4. Udział funduszy inwestycyjnych w środkach pochodzących z budżetu UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS-u.

7. PODSUMOWANIE

Podsumowując przeprowadzone badania, jako najważniejsze wymienić można następujące spostrzeżenia:

- w latach 2006-2007 w budżetach 31 gmin woj. podkarpackiego (co piąta jednostka administracyjna) nie wykorzystano żadnych środków unijnych;
- liderzy (jeśli chodzi o wykorzystanie środków unijnych) wydawali w badanym okresie fundusze rzędu kilkuset, a nawet ponad tysiąca złotych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zdecydowany lider to gmina Cieszanów – 1008 zł/mieszk.);
- nie ma żadnej zależności pomiędzy wysokością dochodów budżetów gmin ogółem oraz środkami pozyskanymi z UE – innymi słowy, środki pozyskiwały zarówno gminy „biedne”, jak i „bogate”;
- ponad połowa wszystkich środków unijnych wydankowanych przez gminy woj. podkarpackiego skupiła się w największych miastach regionu;
- udział środków unijnych w dochodach gmin sięga w niektórych przypadkach nawet kilkunastu procent;
- inwestycje stanowią znaczny procent wykorzystania środków UE w zdecydowanej większości gmin.

Województwo podkarpackie w przekroju gmin pod względem zasobności finansowej oraz pozyskiwania środków z UE wykazuje dosyć duże zróżnicowanie. Skłania to do podjęcia działań mających na celu zintensyfikowanie starań o środki unijne przez gminy, które dotychczas z nich nie korzystały. Wiąże się to z odpowiednim rozpoznaniem zasobów i potrzeb gmin oraz przygotowaniem kadr odpowiedzialnych za aplikację wniosków o wsparcie unijne. Należy także zadbać o takie zarządzanie funduszami, by obszary wiejskie otrzymywały większą niż dotychczas wartość środków finansowych z budżetu UE. Wiadomo przecież, że to właśnie obszary wsi i małych miast charakteryzują się istotnymi przeszkodami w rozwoju o charakterze strukturalnym.

Przedstawione badania będą kontynuowane i rozszerzane – szczególnie istotne powinno być badanie skuteczności wykorzystania pomocy finansowej z budżetu UE, m.in. poprzez wpływ inwestycji na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego i jakość życia mieszkańców woj. podkarpackiego. Po 5 latach od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej takie badania mogą dać już pierwsze wiarygodne rezultaty.

LITERATURA

- [1] *Bank Danych Regionalnych*, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl.
- [2] Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Muncypium, Warszawa 1995.
- [3] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
- [4] *Ustawa z dnia 13 XI 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. nr 203, poz. 1966 ze zmianami.

THE ANALYSIS OF BUDGETS OF THE PODKARPACIE VOIVODESHIP AS FOR OBTAINING FINANCIAL FUNDS FROM THE EUROPEAN UNION WITHIN THE YEARS 2006-2007

Summary

In the article the analysis of spatial diversification level of obtaining EU funds in the Podkarpace Voivodeship was made. The research was conducted in a range of communes within the years 2006-2007. On the basis of the raw data the index of the level of the efficient use of the resources per one inhabitant was determined and the share of the Union funds in the whole commune budget was described.

Złożono w redakcji w marcu 2009 r.