

Marian Maciejuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

FUNDUSZE UNIJNE W FINANSOWANIU ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH NA DOLNYM ŚLĄSKU

Streszczenie: W opracowaniu ukazano zróżnicowanie pozyskanych środków z budżetu Unii Europejskiej w samorządowych gminach, powiatach i województwie samorządowym na Dolnym Śląsku. Ukazano dynamikę i strukturę unijnych środków w budżetach poszczególnych jednostek samorządowych oraz ich przeznaczenie.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, samorząd terytorialny, rozwój.

1. Wstęp

W polskim modelu samorządowym jednostki samorządu terytorialnego mają zróżnicowane dochody budżetowe w zależności od szczebla samorządu terytorialnego. Największą samodzielnością budżetową charakteryzują się gminy, ponieważ mają one znaczące źródła dochodów własnych pochodzących z podatków i opłat lokalnych zasilających bezpośrednio ich budżety. Powiaty i województwa samorządowe swoje budżety opierają głównie na udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz na subwencjach i dotacjach z budżetu państwa [*Ustawa z 13 listopada 2003 r...*].

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej uzyskały możliwości pozyskiwania środków z funduszy unijnych, które stały się znaczącym źródłem zasilania ich budżetów. Środki z budżetu UE pozyskane przez polskie samorządy zostają przeznaczone przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne. Inwestycje te zmierzają do wyrównywania różnic w zagospodarowaniu infrastrukturalnym między poszczególnymi regionami. Jednakże w ostatnich latach coraz większego znaczenia nabierają wydatki na tzw. projekty „miękkie”, związane z inwestycjami w kapitał ludzki.

Celem opracowania jest identyfikacja unijnych funduszy jako źródła zasilania samorządowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim, umownie nazwanym Dolnym Śląskiem. Kolejnym celem jest struktura unijnych funduszy z punktu widzenia ich przeznaczenia na projekty „miękkie” – nieinwestycyjne i projekty „twarde” – inwestycyjne.

Badania obejmują aktywność trzech szczebli samorządowych na Dolnym Śląsku, tj.: województwo samorządowe, 26 powiatów ziemskich, 3 miasta na prawach powiatu oraz wszystkie typy gmin: 33 gmin miejskich, 78 gmin wiejskich i 55 gmin miejsko-wiejskich. Okresem badawczym objęto lata 2006-2008. Wybór tego okresu został podyktowany dostępnością danych sprawozdawczych ze statystyki publicznej – prezentowane przez GUS dane za lata 2004-2005 dotyczące wykonania budżetów samorządowych nie zawierają wyodrębnionych środków z UE.

2. Struktura i dynamika budżetów samorządowych

Wielkość budżetów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego określona jest z jednej strony charakterem i skalą realizowanych zadań, a z drugiej źródłami zasilającymi, w tym aktywnością w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Czynniki te decydują o udziale poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w ogólnej kwocie samorządowych budżetów. Strukturę i dynamikę budżetów samorządowych w jednostkach samorządowych Dolnego Śląska w latach 2006-2008 prezentują dane zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1. Wartość i dynamika budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2008/2006 (w %)
	w tys. zł			
OGÓLEM JST	9 451 828,8	10 698 116,9	11 205 063,6	118,5
w tym:				
województwo	719 295,7	979 792,1	1 079 840,1	150,1
powiaty*	1 286 902,6	1 411 747,5	1 590 204,2	123,6
miasta na prawach powiatu	2 991 379,7	3 295 839,9	3 248 377,3	108,6
w tym:				
– Jelenia Góra	250 415,0	307 061,3	291 336,5	116,3
– Legnica	303 493,3	321 579,7	335 265,5	110,5
– Wrocław	2 437 471,4	2 667 198,9	2 621 775,3	107,6
gminy ogółem	4 454 250,7	5 010 737,5	5 286 642,0	118,7
w tym:				
– gminy miejskie*	1 680 619,6	1 919 104,7	1 986 649,1	118,2
– gminy wiejskie	1 161 529,6	1 342 600,8	1 411 872,1	121,6
– gminy miejsko-wiejskie	1 612 101,5	1 749 032,0	1 888 120,8	117,1

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

W badanym okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech poziomach podziału administracyjnego na Dolnym Śląsku budżety samorządowe we wszystkich jednostkach samorządowych systematycznie wzrastały, średnio o 18,5%.

Najszybszy wzrost, o 50,1%, wykazuje budżet województwa samorządowego. Niewątpliwie na wzrost dochodów budżetowych w samorządach ma wpływ pozyskiwanie środków z budżetu UE.

Najwięcej środków budżetowych koncentruje się w samorządowych gminach, których dochody budżetowe stanowią blisko 50% ogółu dochodów budżetowych wszystkich jednostek samorządowych Dolnego Śląska. Razem gminy Dolnego Śląska z miastami na prawach powiatu koncentrują 80% ogółu dochodów budżetowych. Jest to pochodna skali zadań przypisanych samorządowym gminom, związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb komunalnych społeczności lokalnych. Samorządowe powiaty i samorządowe województwo realizują znacznie mniej zadań aniżeli samorządowe gminy.

3. Struktura i dynamika środków z budżetu Unii Europejskiej

O wysokości pozyskanych środków unijnych decyduje wiele czynników. Do najważniejszych należy zaliczyć aktywność władzy samorządowej w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Zarówno pozyskiwanie, jak i rozliczanie bezzwrotnych unijnych grantów to procedury pracochłonne i skomplikowane. Wnioski aplikacyjne wymagają od urzędników samorządowych szerokiej wiedzy. Ważnym czynnikiem są również potrzeby jednostek samorządowych, zgodne z przyjętymi priorytetami UE. Zróżnicowanie pozyskanych środków z budżetu UE w jednostkach samorządowych Dolnego Śląska przedstawiają dane ujęte w tabeli 2.

Tabela 2. Struktura i dynamika środków pozyskanych z budżetu Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2008/2006 (w %)
	w tys. zł			
OGÓŁEM JST	239 384,4	589 827,8	381 876,4	159,5
w tym:				
województwo	39 106,2	126 597,1	173 798,1	444,4
powiaty*	22 946,8	57 042,4	19 025,8	82,9
miasta na prawach powiatu	78 802,8	196 423,4	107 200,6	136,0
w tym:				
– Jelenia Góra	22 861,5	52 892,1	16 464,2	72,0
– Legnica	22 079,1	4 896,7	715, 2	3,2
– Wrocław	33 862,2	138 634,6	90 021,2	265,8
gminy ogółem	98 528,6	209 764,8	81 851,9	83,1
w tym:				
– gminy miejskie*	30 712,5	93 734,4	33 659,5	109,6
– gminy wiejskie	38 064,8	58 741,5	17 176,0	45,1
– gminy miejsko-wiejskie	29 751,3	57 288,9	31 016,4	104,3

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

Należy stwierdzić, że aktywność jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków z budżetu UE jest imponująca. Samorzady Dolnego Śląska pozyskały w 2006 r. 239 mln zł, a w 2008 r. już blisko 382 mln zł, tj. nastąpił przyrost o blisko 60%. Najwyższym, ponad czterokrotnym, przyrostem wykazało się województwo samorządowe. Najlepszy był rok 2007, kiedy to unijne granty osiągnęły w badanym okresie najwyższą wartość. Jest to spowodowane wygasaniem unijnych programów za okres 2004-2006, a następnie wdrażaniem nowych na okres 2007-2013.

Rozłożenie środków unijnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku ilustrują dane umieszczone w tabeli 3.

Tabela 3. Struktura środków pozyskanych z budżetu Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
OGÓLEM JST	100,0	100,0	100,0
w tym:			
województwo	16,3	21,5	45,5
powiaty*	9,6	9,7	5,0
miasta na prawach powiatu	32,9	33,3	28,1
w tym:			
– Jelenia Góra	9,6	9,0	4,3
– Legnica	9,2	0,8	0,2
– Wrocław	14,1	23,5	23,6
gminy ogółem	41,2	35,6	21,4
w tym:			
– gminy miejskie*	12,8	15,9	8,8
– gminy wiejskie	15,9	10,0	4,5
– gminy miejsko-wiejskie	12,4	9,7	8,1

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

Rozłożenie środków pozyskanych z budżetu UE w poszczególnych jednostkach samorządowych Dolnego Śląska w badanym okresie jest pochodną ich struktury i dynamiki. Nastąpiła rosnąca koncentracja unijnych środków budżetowych w województwie samorządowym z 16,3% w 2006 r. do 45,5% w 2008 r., a tym samym zmalał ich udział w powiatach ziemskich i grodzkich oraz w gminach samorządowych.

Wynika to z nowych priorytetów w nowym okresie budżetowania, związanych z inwestycjami w kapitał ludzki i projektami realizowanymi w tym zakresie przez Urząd Marszałkowski. Jednakże można postawić tezę: czy nie ma to związku z tym, że Urząd Marszałkowski jest podmiotem zarządzającym funduszami unijnymi i jednocześnie beneficjentem?

4. Unijne fundusze w budżetach samorządowych

Unijne fundusze w znaczący sposób zasilają budżety samorządowe. Tabela 4. przedstawia udział środków pozyskanych z budżetu UE w budżetach ogółem w poszczególnych jednostkach samorządowych Dolnego Śląska w latach 2006-2008.

Należy stwierdzić, że środki unijne są znaczącym źródłem zasilania budżetów samorządowych. Najlepszy był rok 2007, kiedy to unijne środki zasiły średnio wszystkie budżety samorządowe w wysokości 5,5% ogółu dochodów budżetowych. W tym samym roku Jelenia Góra pozyskała z UE 17,2% swoich dochodów budżetowych. Najwyższym udziałem środków unijnych charakteryzuje się województwo samorządowe – 16,1% w 2008 r. – co jest konsekwencją koncentracji pozyskanych grantów unijnych.

Tabela 4. Udział środków pozyskanych z budżetu Unii Europejskiej w budżetach ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
OGÓLEM JST	2,5	5,5	3,4
w tym:			
województwo	5,4	12,9	16,1
powiaty*	1,8	4,0	1,2
miasta na prawach powiatu	2,6	6,0	3,3
w tym:			
– Jelenia Góra	9,1	17,2	5,7
– Legnica	7,3	1,5	0,2
– Wrocław	1,4	5,2	3,4
gminy ogółem	2,2	4,2	1,5
w tym:			
– gminy miejskie*	1,8	4,9	1,7
– gminy wiejskie	3,3	4,4	1,2
– gminy miejsko-wiejskie	1,8	3,3	1,6

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

5. Przeznaczenie środków z budżetu Unii Europejskiej

Zróżnicowana aktywność jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w pozyskiwaniu unijnych funduszy powoduje zróżnicowany rozkład pomiędzy poszczególne szczeble samorządowe. Środki z budżetu UE są przeznaczane na tzw. projekty „miękkie” i projekty „twarde”, czyli inwestycyjne. Wartość i dynamikę projektów „miękkich”, czyli nieinwestycyjnych, w samorządach Dolnego Śląska w latach 2006-2008 przedstawiają dane w tabeli 5.

Tabela 5. Struktura i dynamika nieinwestycyjnych środków z budżetu Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2008/2006 (w %)
	w zł			
OGÓŁEM JST	29 320 386	72 154 438	146 154 336	498,5
w tym:				
województwo	21 531 217	55 602 760	113 230 851	525,9
powiaty*	2 058 799	-	13 326 573	647,3
miasta na prawach powiatu	2 740 682	8 244 721	4 677 997	170,7
w tym:				
– Jelenia Góra	3 677	599 955	410 990	11 177,9
– Legnica	-	480 332	373 065	-
– Wrocław	2 737 005	7 164 433	3 893 943	142,3
gminy ogółem	2 989 689	8 306 957	14 918 915	499,0
w tym:				
– gminy miejskie*	478 691	1 824 684	6 375 278	1 331,8
– gminy wiejskie	1 725 378	3 503 740	3 748 392	217,3
– gminy miejsko-wiejskie	785 621	2 978 533	4 795 244	610,4

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

Z danych zaprezentowanych w tabeli 5. wynika, że wartość projektów „miękkich” w samorządach Dolnego Śląska w badanym okresie z wielokrotnie się średnio blisko pięciokrotnie. Szczególnie wysokie przyrosty odnotowuje się w samorządowym województwie oraz w powiatach ziemskich. Jest to pochodną realizowanych przez te jednostki samorządowe zadań z zakresu zapobiegania bezrobociu w ramach własnych jednostek organizacyjnych w postaci wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Obecny okres finansowania przez UE w ramach priorytetów realizuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki, w którym stawia się na inwestowanie w człowieka, uważanego za najlepszą inwestycję. Znaczną aktywność wykazują tutaj urzędy pracy w pozyskiwaniu środków na różne programy szkoleniowe dla bezrobotnych, mające na celu aktywizację bezrobotnych i tworzenie nowych miejsc pracy. Również urzędy w jednostkach samorządowych wdrażają projekty szkoleniowe dla kadr urzędniczych, podwyższające ich kwalifikacje. Projekt taki zrealizował m.in. Urząd Miasta w Jeleniej Górze w ramach studium podyplomowego dla swoich urzędników oraz wiele innych urzędów gmin. Wyraźnie więc widać wpływ nowych priorytetów wynikających z Narodowej Strategii Spójności na wielkość pozyskanych środków unijnych.

Drugim przeznaczeniem środków pozyskanych z budżetu UE są tzw. „twarde” projekty inwestycyjne. Wartość pozyskanych funduszy unijnych przez jednostki sa-

morządu terytorialnego na Dolnym Śląsku oraz ich dynamikę w latach 2006-2008 prezentują dane zamieszczone w tabeli 6.

Tabela 6. Struktura i dynamika inwestycyjnych środków z budżetu Unii Europejskiej w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2008/2006 (w %)
	w zł			
OGÓLEM JST	210 064 012	517 673 354	235 722 019	112,2
w tym:				
województwo	17 574 944	70 994 354	60 567 227	344,6
powiaty*	20 888 021	57 042 402	5 699 203	27,3
miasta na prawach powiatu	76 062 166	188 178 658	102 522 574	134,8
w tym:				
– Jelenia Góra	22 857 845	52 292 098	16 053 236	70,2
– Legnica	22 079 133	4 416 393	342 085	1,5
– Wrocław	31 125 188	131 470 168	86 127 252	276,7
gminy ogółem	95 538 881	201 457 940	66 933 016	70,1
w tym:				
– gminy miejskie*	30 233 806	91 909 726	27 284 179	90,2
– gminy wiejskie	36 339 443	55 237 840	13 427 674	37,0
– gminy miejsko-wiejskie	28 965 631	54 310 374	26 221 163	90,5

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

W badanym okresie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a więc samorządowe województwo, powiaty ziemskie, miasta na prawach powiatu i wszystkie typy gmin uzyskały z UE na cele inwestycyjne 744,5 mln zł. Pod względem wartości pozyskanych środków wyróżnia się rok 2007, w którym otrzymały one blisko 70% ogółu funduszy. Jest to wynikiem realizacji inwestycji z pozyskanych funduszy unijnych i ich kumulacji w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w kończącym się okresie finansowym UE w 2006 r. Rozpoczął się kolejny okres finansowy UE, obejmujący lata 2007-2013. Obecnie wdrażane są nowe Regionalne Programy Operacyjne, z nowymi priorytetami, beneficjenci pozyskują nowe fundusze, które posłużą do sfinansowania inwestycji samorządowych w latach następnych. Według informacji Urzędu Marszałkowskiego aktywność samorządów w pozyskiwaniu funduszy unijnych jest zadowalająca, wnioski aplikacyjne znacznie przewyższają możliwości finansowe.

Udział unijnych funduszy inwestycyjnych w pozyskanych z budżetu UE środkach ogółem jest niski w województwie samorządowym i powiatach ziemskich,

gdzie wynosi ok. 30% ogółu, i wysoki, sięgający ponad 80%, w gminach. Jest to konsekwencja struktury zadań poszczególnych szczebli samorządowych i wysokiego udziału środków pozyskanych na projekty „miękkie” w tych jednostkach samorządowych.

Środki inwestycyjne pozyskane z UE w znaczący sposób finansują realizowane inwestycje samorządowe. W tabeli 7. ukazano, jaki jest udział funduszy unijnych w ogólnych nakładach inwestycyjnych.

Tabela 7. Udział unijnych funduszy w wydatkach inwestycyjnych ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w latach 2006-2008 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
OGÓLEM JST	10,6	22,7	8,5
w tym:			
województwo	7,5	27,2	21,9
powiaty*	13,0	35,7	2,9
miasta na prawach powiatu	12,4	20,8	9,0
w tym:			
– Jelenia Góra	28,0	47,1	23,6
– Legnica	66,5	10,4	0,6
– Wrocław	6,2	17,5	8,5
gminy ogółem	9,8	21,1	5,8
w tym:			
– gminy miejskie*	8,5	29,5	7,4
– gminy wiejskie	12,9	16,9	3,6
– gminy miejsko-wiejskie	8,7	17,2	6,5

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bank Danych Regionalnych...].

Z danych zaprezentowanych w tabeli 7. wyraźnie widać znaczący wkład funduszy unijnych w finansowanie inwestycji samorządowych. Najwyższe udziały unijnych środków w finansowaniu tych inwestycji wystąpiło w 2007 r., co jest pochodną ich wartości. Czołowe miejsce zajęła tutaj Jelenia Góra, która z unijnych środków w 2007 r. sfinansowała ponad 47% nakładów inwestycyjnych. Było to wynikiem sfinalizowania dwóch dużych projektów inwestycyjnych związanych z przebudową systemu wodociągowo-kanalizacyjnego oraz sieci ulic. Warto zwrócić uwagę na Wrocław, który w stosunku do innych jednostek samorządowych przoduje w wartości inwestycji samorządowych i ich koncentracji, jednak ich finansowanie przez fundusze unijne jest stosunkowo niewielkie i w najkorzystniejszym 2007 r. wynosiło

tylko 17,5%, a w 2008 r. fundusze unijne pokryły zaledwie 8,5% zrealizowanych inwestycji.

6. Podsumowanie

Przeгляд danych ilustrujących unijne fundusze jako źródło zasilania samorządowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląskiem w latach 2006-2008 prowadzi do następujących wniosków.

- Analizowany okres charakteryzuje się stałym wzrostem dochodów budżetowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku – średnio o 18,5%, przy czym najwyższą dynamikę wykazuje województwo samorządowe – 50,1%.
- W latach 2006-2008 samorzady Dolnego Śląska pozyskały z budżetu UE 1,2 mld zł, co daje przyrost o blisko 60%.
- Nastąpiła wyraźna koncentracja środków pozyskanych z budżetu UE w województwie samorządowym (z 16,3% w 2006 r. do 45,5% w 2008 r.), a tym samym zmalał ich udział w powiatach ziemskich i miastach na prawach powiatu oraz samorządowych gminach.
- Środki z budżetu UE są znaczącym źródłem zasilania budżetów samorządowych.
- Odnotowano pięciokrotny wzrost wartości projektów „miękkich”.
- W analizowanym okresie pod względem wartości pozyskanych środków unijnych wyróżnił się rok 2007. Wynikało to z finalizacji projektów inwestycyjnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i wdrażania nowych zasad i priorytetów finansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.
- Koncentracja pozyskanych środków unijnych w gminach miejskich, zwłaszcza we Wrocławiu, jest wynikiem skali realizowanych inwestycji i pozyskanych środków. W małych gminach wiejskich skala realizowanych inwestycji jest znacznie mniejsza i są one tym samym tańsze.
- Najwyższym udziałem funduszy unijnych w finansowaniu inwestycji wykazuje się Jelenia Góra oraz województwo samorządowe. Wrocław okazał się mało skutecznym pod względem finansowania realizowanych inwestycji przez środki unijne.
- Kolejny okres finansowania, obejmujący lata 2007-2013, stwarza nowe możliwości pozyskiwania przez polskie samorzady środków finansowych na inwestycje. Szanse te stwarza przede wszystkim Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska. Przewidziana tam kwota to 1,2 mld euro. Nakreślone w nim priorytety w znacznej części dotyczą infrastruktury, kapitału ludzkiego i innowacyjnej gospodarki, co stwarza dla jednostek samorządu terytorialnego szanse w pozyskaniu unijnych środków.

Literatura

- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl.
- Maciejuk M., *Investment activity of local authority units in Lower Silesia region*, [w:] M. Sasek (red.), *Social and economic development and regional politics in Usti Region in Years 2000-2004*, Faculty of Social and Economics Studies Jan Evangelista Purkyne University, Usti nad Labem 2007.
- Maciejuk M., *Samorządowe inwestycje w województwie dolnośląskim w latach 2000-2006*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3(1203), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- Program dla Województwa Dolnośląskiego*, www.funduszeuropejskie.gov.pl.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

EUROPEAN UNION FUNDS IN FINANCING TASKS CARRIED OUT BY SELF-GOVERNMENT UNITS IN LOWER SILESIA

Summary: The study presents the diversification of means obtained from the European Union budget by self-government communes, districts and Lower Silesia Voivodeship. The dynamics, structure and use of EU funds in the budgets of particular self-government units are described.