

Barbara Kutkowska, Mirosław Struś

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

FINANSOWANIE ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO Z BUDŻETÓW GMIN O WYSOKICH WALORACH PRZYRODNICZYCH NA DOLNYM ŚLĄSKU

Streszczenie: W artykule poddano analizie finansowanie z budżetu rozwoju gmin o szczególnych walorach przyrodniczych. W opracowaniu skoncentrowano się na gminach Krośnice i Stronie Śląskie, w których udział terenów chronionych w łącznej powierzchni gminy wynosi odpowiednio ok. 69 i 79%. W obu gminach w latach 2000-2007 nastąpił wzrost dochodów budżetowych, jednak zarówno tempo wzrostu, jak i struktura wykazują wyraźne różnice. Gmina Stronie Śląskie bazuje przede wszystkim na dochodach własnych, podczas gdy w gminie Krośnice skoncentrowano się na pozyskiwaniu środków unijnych i za ich pomocą realizowane są inwestycje. Struktura wydatków w obu gminach również wyraźnie się różni. Gmina Krośnice inwestuje przede wszystkim w gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, podczas gdy w gminie Stronie Śląskie najważniejszą pozycję wśród wydatków stanowią oświata i wychowanie.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, budżet gminy, walory przyrodnicze, dochody budżetowe, wydatki budżetowe.

1. Wstęp

W ujęciu ekonomicznym pojęcie rozwoju zrównoważonego narodziło się w 1987 r. podczas obrad Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju. Konferencja Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro w 1992 r. przyczyniła się do rozpropagowania idei zrównoważonego rozwoju oraz do podjęcia działań zmierzających do jej urzeczywistnienia¹. Rezultatem konferencji było opracowanie szeregu dokumentów służących do praktycznego wdrożenia celów i zasad rozwoju zrównoważonego w skali globalnej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Najważniejszym z nich była Agenda 21 określająca kierunki działań na przełomie XX i XXI wieku. Współcześnie to społeczności lokalne i regionalne, w tym władze samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, lokalni liderzy, przedstawiciele biznesu, tworzą i utrzymują infrastrukturę techniczną, społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze oraz kreują wizje rozwoju.

¹ Zasady Deklaracji z Rio zostały uwzględnione w programach UE. W Polsce postanowienia te znalazły się w art. 5 Konstytucji RP oraz w podstawowych dokumentach strategicznych.

W ujęciu prawnym rozwój zrównoważony definiowany jest jako: „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”².

Koncepcja rozwoju zrównoważonego, harmonizującego realizację celów ekonomicznych i społecznych z celem ekologicznym, ma szczególne znaczenie w przypadku gmin obejmujących terytoria o cennych zasobach środowiska przyrodniczego³. Działające na tych terenach władze gminne mogą się przyczynić do rozwoju zrównoważonego już na etapie planowania poprzez tworzenie strategii, w których dbałość o środowisko naturalne będzie celem strategicznym.

Występowanie obszarów o dużych walorach przyrodniczych nie rodzi wyłącznie skutków pozytywnych, wiąże się również z ograniczeniami prawnymi dotyczącymi ich gospodarczego wykorzystania. Ograniczenia te dotyczą zarówno działalności rolniczej, jak i pozarolniczej⁴. W konsekwencji prowadzi to do ograniczenia: możliwości rozwojowych, przedsiębiorczości, dochodów miejscowej ludności, dochodów budżetów gminnych, a w skrajnych przypadkach może doprowadzić do marginalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego tych terenów.

Stosowanie ograniczeń prawnych ma fundamentalne znaczenie w kontekście możliwości rozwojowych gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych, objętych ochroną prawną. Zjawisko to nie ma charakteru jednostkowego, ponieważ 32,5% powierzchni kraju obejmuje System Obszarów Chronionych, z czego 22% stanowią użytki rolne⁵. Na terenie województwa dolnośląskiego ok. 20% powierzchni zajmują obszary chronione. W regionie tym 11 gmin (8% ogółu) posiada znaczny udział obszarów chronionych w powierzchni ogólnej gminy, wynoszący ponad 50% (tab. 1).

Do takich jednostek terytorialnych należą gminy Krośnice i Stronie Śląskie, będące przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu. Dla tych gmin przyjęcie zasad zrównoważonego rozwoju ma szczególnie istotne znaczenie.

Reformy ustrojowe, w tym reaktywacja samorządu terytorialnego i związana z nią decentralizacja władzy i kompetencji, spowodowały, że jednostkom samorządu terytorialnego przekazano narzędzia formalnoprawne umożliwiające prowadzenie własnej (adekwatnej do warunków) polityki społeczno-gospodarczej⁶. Takim instrumentem jest m.in. budżet gminy. Wysokość budżetu, jego struktura oraz dynami-

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2001, nr 62, poz. 627).

³ B. Kutkowska, *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych*, „Wies i Rolnictwo” nr 3(136), Wydawnictwo IRWIR PAN, Warszawa, s. 109-128.

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880).

⁵ Ochrona środowiska. Informacje statystyczne, GUS, Warszawa 2005.

⁶ J. Dynowska E. Rudowicz, *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 2007, nr 6(2), s. 27-35.

Tabela 1. Powierzchnia prawnie chroniona na terenie wybranych gmin (2008 r.)

Nazwa gminy	Powierzchnia gminy (ha)	Parki krajobrazowe		Obszary chronionego krajobrazu		Rezerwy przyrody		Liczba pomników przyrody (szt.)	Suma powierzchni chronionej	
		ha	%	ha	%	ha	%		ha	%
Gaworzyce	7 642,0	1 144	15,0	3 331	43,6	17	0,2	16	4 492	58,8
Krośnice	17 819,0	12 283	68,9	–	–	–	–	24	12 283	68,9
Męcinka	14 746,0	9 045	61,3	–	–	–	–	23	9 045	61,3
Międzylesie	17 441,0	5 178	29,7	4 250	24,4	116	0,7	6	9 544	54,7
Milicz	42 138,0	34 538	82,0	–	–	35	0,1	2	34 573	82,0
Mysłakowice	8 811,0	5 532	62,8	–	–	–	–	7	5 532	62,8
Przemków	10 180,0	7 265	71,4	1 312	12,9	1 046	10,3	3	10 180	100,0
Stronie Śląskie	14 277,0	10 913	76,4	–	–	313	2,2	3	11 226	78,6
Szczytna	5 187,0	639	12,3	2 610	50,3	–	–	13	3 249	62,6
Wleń	7 857,0	5 326	67,8	–	–	–	–	3	5 326	67,8
Żmigród	28 129,0	19 184	68,2	–	–	1 485	5,3	4	20 669	73,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego woj. dolnośląskiego.

ka decydują o potencjale rozwojowym danej jednostki, a zatem politykę finansową gminy można traktować jako ważny czynnik endogenicznego rozwoju lokalnego⁷. Jak pisze D.A. Hałaburda, budżet jest „(...) prezentacją programu działania władz samorządowych, w którym cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostały przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zamierzenia realizacyjne”⁸.

W Polsce w pierwszym okresie działalności samorządy lokalne koncentrowały się przede wszystkim na rozwiązywaniu bieżących problemów, z czasem zaczęły odczuwać potrzebę wprowadzania kompleksowej, wybiegającej w przyszłość wizji

⁷ Jak pisze B. Tuzimek: „władze gminy mogą kształtować politykę finansową gminy od strony dochodów oraz od strony wydatków. Rada Gminy ma dowolność w kształtowaniu pozycji dochodów własnych, np. ustala stawki podatku od nieruchomości, od środków transportu, podatku rolnego oraz opłat lokalnych”. Zob. B. Tuzimek, *Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Wies i Rolnictwo” 2005, nr 1(126), s. 127-143.

⁸ D.A. Hałaburda, *Budżet jako instrument polityki fiskalnej gminy*, [w:] D.A. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008, s. 49-60.

rozwoju⁹. W odpowiedzi na wyzwania przyszłości władze gminne tworzą lokalne programy gospodarcze, w tym uwzględniające ochronę środowiska strategię zrównoważonego rozwoju (strategie ekorozwoju)¹⁰. Władze analizowanych gmin dolnośląskich: Krośnice i Stronia Śląskiego opracowały takie strategie, podkreślając w nich konieczność dbania o środowisko naturalne¹¹.

2. Cele i metoda

Celem opracowania jest ocena struktury oraz dynamiki zmian wartości dochodów i wydatków budżetów gmin Krośnice i Stronie Śląskie w latach 2000-2007. Cechą charakterystyczną tych gmin jest duży zasięg obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogólnej. Szczególną uwagę zwrócono na udział wsparcia zewnętrznego w dochodach gmin, a zwłaszcza środków pozyskanych z UE, oraz na aktywność władz w zakresie realizacji inwestycji ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska przyrodniczego. Materiały źródłowe zebrano w oparciu o dane zawarte w Banku Danych Regionalnych GUS-u. Wykorzystano również informacje dostępne na stronach internetowych oraz w dokumentach własnych gmin.

3. Wyniki badań

Gmina wiejska Krośnice, położona w północnej części Dolnego Śląska w powiecie milickim, posiada prawie 69% obszarów chronionych w powierzchni ogólnej (tab. 1). Na terenie gminy znajduje się Park Krajobrazowy „Dolina Baryczy”. W gminie wydzielono również Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków „Dolina Baryczy” w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Obszarów Chronionych Natura 2000, który obejmuje 8294 ha i obszarowo pokrywa się z terenem Parku Krajobrazowego.

Gmina Stronie Śląskie położona jest w Kotlinie Kłodzkiej między Górami Żłotymi i Bialskimi a masywem Śnieżnika. Znajduje się ona na terenie Śnieżnickiego Parku Krajobrazowego, w wyniku czego niemal 79% powierzchni gminy objęte jest prawną ochroną. Na terenie gminy zlokalizowane są cztery rezerwaty przyrody: Jaskinia Niedźwiedzia, Nowa Morawa, Puszcza Śnieżnej Białki i Śnieżnik Kłodzki. W gminie znajduje się również fragment obszaru węzłowego o znaczeniu międzynarodowym wyodrębniony w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej, który pokrywa się z powierzchnią Śnieżnickiego Parku Krajobrazowego.

⁹ B. Szulczewski, *Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Stewarding ekorozwojem. Zarządzanie w warunkach ekorozwoju*, t. 1, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 1998, s. 218.

¹⁰ K. Krukowski, *Rozwój zróżnicowany w strategiach gmin wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. II, z. 2, Warszawa-Poznań-Kraków 2000, s. 78-83.

¹¹ Uchwała nr XVII/104/04 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Krośnice. Uchwała nr XXIII/221/04 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Stronie Śląskie.

System finansowy jednostek samorządu terytorialnego podzielony jest na dochody i wydatki, przy czym możliwości inwestycyjne gminy uzależnione są od uzyskiwanych dochodów budżetowych. W latach 2000-2007 zwiększyły się dochody ogółem obu gmin. Jednak wzrost ten kształtował się odmiennie w obu gminach. W gminie Krośnice w latach 2000-2007 dochody wzrosły czterokrotnie (tab. 2). Istotny ich przyrost nastąpił w okresie po integracji Polski z UE, a zwłaszcza w latach 2006 i 2007.

Tabela 2. Dochody gmin Krośnice i Stronie Śląskie w latach 2000-2007

Rok	Dochody (w zł)	
	Krośnice	Stronie Śląskie
2000		
ogółem	8 895 887	12 517 823
w tym własne	3 523 520	7 056 537
2001		
ogółem	8 862 112	13 752 008
w tym własne	3 458 855	7 113 601
2002		
ogółem	11 125 782	14 835 582
w tym własne	3 970 646	6 464 336
2003		
ogółem	11 171 179	16 456 012
w tym własne	4 561 491	7 082 995
2004		
ogółem	13 527 866	13 386 255
w tym własne	5 221 719	6 378 087
2005		
ogółem	14 824 465	13 456 639
w tym własne	5 816 353	7 058 170
2006		
ogółem	24 162 272	15 481 077
w tym własne	6 126 783	8 977 761
2007		
ogółem	36 552 290	17 308 697
w tym własne	7 416 647	8 665 888

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego woj. dolnośląskiego.

Z punktu widzenia możliwości inwestycyjnych szczególnie istotny jest wzrost dochodów własnych. Dochody te zapewniają gminie stabilizację i pozwalają swobodniej planować przyszłe przedsięwzięcia. Dodatkowo zmniejszają zależność od budżetu centralnego, a tym samym są kwintesencją samorządności.

Dochody budżetu gminy Stronie Śląskie w omawianym okresie wzrosły o ok. 38%. Nie był to wzrost regularny. Początkowy wzrost dochodów osiągnął maksymalną wartość w 2003 r., po czym nastąpił regres. Dopiero w 2007 r. dochody w gminie przekroczyły poziom z 2003 r. Spadek ten wynikał z wyraźnego obniżenia dotacji przy stosunkowo stabilnych dochodach własnych.

W strukturze dochodów obu gmin także widać wyraźne różnice (tab. 3). W gminie Stronie Śląskie duże znaczenie miały dochody własne, których udział w ciągu analizowanych lat nigdy nie spadł poniżej 40%, a w 2007 r. osiągnął poziom ok. 50%. Początkowo również udział subwencji wzrastał, osiągając najwyższy poziom w 2004 r. (ok. 31%). Następnie uwidoczniła się tendencja spadkowa i w 2007 r. udział ten wyniósł ok. 21%. Udział dotacji w budżecie gminy w latach 2000-2007 także ulegał wahaniom. Maksymalny poziom osiągnął w 2003 r. (ponad 29%), minimalny w 2005 r. (ok. 18%).

Władze gminy Stronie Śląskie w nikłym stopniu starały się pozyskiwać w tym czasie środki finansowe z innych źródeł, a zwłaszcza z budżetu UE. Do 2007 r. udział tych środków w budżecie gminy nie przekroczył 0,4%. Dopiero w 2007 r. pozyskano z budżetu UE 432 665 zł, co stanowiło 2,5% wpływów budżetowych.

Wysokość i udział dochodów własnych w dochodach ogółem w gminie Krośnice były w porównaniu z sytuacją w gminie Stronie Śląskie niższe i w okresie od 2000 do 2005 r. utrzymywały się w granicach ok. 40%. W roku 2007 wystąpił wyraźny spadek tego udziału i dochody własne stanowiły tylko ok. 1/5 dochodów ogółem. W latach 2000-2007 spadał także udział subwencji – poniżej 18%. Udział dotacji wzrastał z blisko 14% w 2000 r. do 21% w 2007 r.

Natomiast szczególnie duże znacznie w strukturze dochodów gminy Krośnice miały środki finansowe pozyskane z budżetu UE, stanowiące w 2006 r. prawie równowartość dochodów własnych, a 2007 r. dwukrotnie je przekraczające. Władze lokalne gminy skutecznie pozyskiwały środki z funduszy europejskich, co przełożyło się na jej dynamiczny rozwój. Gmina Krośnice stała się liderem w pozyskiwaniu środków finansowych z UE w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca¹².

W latach 2005-2006 dofinansowanie z UE na mieszkańca wynosiło 3075 zł, co stawia gminę wiejską Krośnice na pierwszym miejscu w kraju. Z 13 złożonych projektów 5 zostało zaakceptowanych¹³. Projekty realizowane z funduszy strukturalnych UE umożliwiły budowę systemu kanalizacji¹⁴, budowę centrum edukacyjno-turystyczno-sportowego¹⁵ oraz w ramach programu ochrony wsi rozbudowę świetlicy, modernizację boiska, a także placu zabaw dla dzieci. To właśnie fundusze

¹² Gmina Krośnice jest laureatem wielu nagród, m.in. Naczelnego Redaktora „Rzeczypospolitej”, jako najlepsza gmina wykorzystująca fundusze unijne w 2008 r. oraz najlepsza gmina wiejska 2008 roku.

¹³ Zob. szerzej: Samorządowi liderzy funduszy strukturalnych, Fundusze Europejskie nr 2 z 2006 r.; Tak działa ZPORR na Dolnym Śląsku nr 4, grudzień 2006 r.

¹⁴ Wartość projektu 25,3 mln zł – dofinansowanie UE 18,2 mln zł.

¹⁵ 10,9 mln zł – dofinansowanie UE 6,3 mln zł.

Tabela 3. Struktura dochodów gmin Krośnice i Stronie Śląskie

Lp.	Wyszczególnienie	2000		2001		2002		2003	
		Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie
		%	%	%	%	%	%	%	%
1	Dochody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2	Dochody własne	39,61	56,37	39,03	51,73	35,69	43,57	40,83	43,04
3	Subwencje	43,39	19,48	45,08	21,03	42,99	27,18	46,44	27,32
4	Dotacje	13,71	24,15	12,46	27,24	12,67	29,18	12,19	29,64
5	Środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł – w tym z budżetu UE	–	–	3,43	–	8,65	0,07	0,54	–
6	Środki na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych	3,29	–	–	–	–	–	–	–
7	Dochody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
8	Dochody własne	38,60	47,65	39,23	52,45	25,36	57,99	20,29	50,07
9	Subwencje	42,53	30,79	39,78	28,96	25,32	23,05	17,36	21,02
10	Dotacje	18,83	21,53	20,98	18,28	25,44	18,95	20,96	26,28
11	Środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł – w tym z budżetu UE	0,04	0,03	–	0,31	23,88	–	41,38	2,62
12	Środki na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych	–	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego woj. dolnośląskiego.

Tabela 4. Dochody na 1 mieszkańca w relacji do średnich dochodów w województwie dolnośląskim

Lp.	Lata	Krośnice				Stronie Śląskie			
		dochody ogółem <i>per capita</i>		różnice w stosunku do średniej w województwie		dochody ogółem <i>per capita</i>		różnice w stosunku do średniej w województwie	
		zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
1	2000	1112,40	-18,47	1516,76	152,36	11,17			
2	2001	1105,41	-22,52	1668,73	242,01	16,96			
3	2002	1391,42	-5,34	1804,38	334,49	22,76			
4	2003	1395,42	-9,04	2016,67	482,53	31,45			
5	2004	1690,14	-7,45	1657,33	-168,87	-9,24			
6	2005	1648,21	-13,96	1665,22	-250,49	-13,07			
7	2006	3000,08	34,12	1926,23	-310,69	-13,89			
8	2007	4533,34	82,42	2149,35	-335,74	-13,50			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego woj. dolnośląskiego.

unijne przyczyniły się do istotnego przyrostu dochodów gminy w ciągu ostatnich lat i umożliwiły realizację inwestycji istotnych dla życia miejscowej ludności oraz atrakcyjności turystycznej gminy.

Aktywność w pozyskiwaniu dochodów zdecydowanie zmieniła sytuację finansową gminy Krośnice na tle innych gmin dolnośląskich (tab. 4). Porównując dochody ogółem na 1 mieszkańca w stosunku do średniej dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego, można zauważyć, że w 2000 r. były one o ponad 18%, a w 2001 r. o przeszło 22% niższe od przeciętnych, podczas gdy w 2007 r., dzięki środkom finansowym z UE, przekraczały średnią wojewódzką o 82%.

Słaba aktywność w pozyskiwaniu środków zewnętrznych władz gminy Stronie Śląskie spowodowała, że chociaż początkowo uzyskiwała ona dochody wyższe niż średnie w województwie, to jednak w 2007 r. dochody ogółem *per capita* różniły się *in minus* od średniej wojewódzkiej o 13,5%. Stawia to gminę Stronie Śląskie w niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o możliwości dalszego rozwoju.

Z prezentowanych danych wynika również, że władze gminy Stronie Śląskie w przeciwieństwie do władz Krośnic nie wykorzystywały szansy na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego po przystąpieniu Polski do UE.

Wydatki samorządu terytorialnego, stanowiące drugą stronę systemu finansowego, są ściśle związane z realizacją funkcji, celów oraz zadań gminy. Władze gminy mają szeroki zakres kompetencji związanych ze sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym¹⁶. Podstawowe kierunki wydatków finansowych to: finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, finansowanie działalności przedsiębiorstw komunalnych, subwencjonowanie gospodarstw domowych, pokrycie kosztów świadczenia usług społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrzymanie aparatu gminy¹⁷.

Porównując dynamikę wydatków obu analizowanych gmin, można dostrzec wyraźne różnice. W gminie Krośnice w latach 2000-2005 wydatki zmieniały się w niewielkim stopniu, proporcjonalnie do wzrostu dochodów. Gwałtowny ich wzrost nastąpił w 2006 r. Środki te przeznaczone były głównie na inwestycje, przede wszystkim inwestycje związane z gospodarką komunalną, a zwłaszcza z ochroną środowiska (tab. 5).

Rozdysponowanie środków finansowych w gminie Krośnice zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego spowodowało zmianę struktury wydatków w latach 2000-2007. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wzrósł z 10,7% do prawie 52%. Wydatki na cele środowiskowe poprawiły stan infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, ważnej dla zachowania jakości środowiska naturalnego oraz poziomu życia mieszkańców.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁷ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2007, s. 48.

Tabela 5. Struktura wydatków gmin

Lp.	Wyszczególnienie	2000		2001		2002		2003	
		Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie	Krośnice	Stronie Śląskie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2	- w tym wydatki majątkowe inwestycyjne	13,45	36,21	17,66	36,51	25,87	40,15	6,21	50,14
3	Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	0	0,00	0,04	0,00	0,29	13,00	0,14	25,71
4	Wydatki na transport i łączność	0,47	9,01	0,54	15,05	2,03	3,53	2,77	6,64
5	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	10,72	23,73	5,56	18,76	15,46	6,34	5,81	17,71
6	Wydatki na gospodarkę mieszkaniową	2,14	6,27	0,96	5,50	1,25	2,97	1,70	2,86
7	Wydatki na oświatę i wychowanie	57,01	28,16	57,87	27,09	46,46	31,94	46,55	20,51
8	Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	3,40	1,19	2,85	1,19	2,39	1,84	2,96	0,91
9	Wydatki na ochronę zdrowia	0,95	0,62	1,54	0,70	0,67	0,72	0,81	0,56
10	Wydatki na pomoc społeczną	13,15	12,52	13,04	10,79	10,27	10,70	14,29	8,24
11	Wydatki na kulturę fizyczną i sport	0,51	3,41	0,52	3,28	0,42	3,69	0,44	2,65
12	Wydatki na administrację publiczną	10,87	13,29	10,65	11,33	14,07	10,72	15,51	8,70

Tabela 5, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
13	Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
14	– w tym wydatki majątkowe inwestycyjne	16,52	19,17	11,44	16,16	56,76	17,07	56,74	18,85
15	Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	0,04	0,30	5,78	3,85	0,16	0,03	1,25	0,05
16	Wydatki na transport i łączność	5,85	5,16	2,77	5,44	10,21	7,32	2,93	14,21
17	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	5,61	7,04	2,96	6,72	40,28	8,93	51,9	8,10
18	Wydatki na gospodarkę mieszkaniową	1,39	3,30	2,15	3,46	0,42	5,13	0,39	3,82
19	Wydatki na oświatę i wychowanie	40,57	36,07	37,08	33,79	16,75	27,55	16,56	29,21
20	Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	6,98	1,26	4,18	1,73	9,17	1,50	4,11	4,71
21	Wydatki na ochronę zdrowia	0,63	0,91	0,61	0,90	0,27	0,93	0,25	0,89
22	Wydatki na pomoc społeczną	19,49	17,45	23,26	20,01	13,32	18,10	12,57	15,71
23	Wydatki na kulturę fizyczną i sport	0,54	10,17	0,28	4,02	0,06	3,66	0,09	3,13
24	Wydatki na administrację publiczną	13,16	12,47	15,17	12,92	6,94	12,23	6,90	11,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego woj. dolnośląskiego.

Odmienne kształtuje się struktura wydatków w gminie Stronie Śląskie. Początkowo wysoki udział w strukturze wydatków miały wydatki inwestycyjne (36%). W 2003 r. wydatki inwestycyjne przekroczyły 50% ogółu wydatków w gminie. Jednak począwszy od 2004 r., widoczny jest wyraźny ich spadek, w 2007 r. osiągnęły one poziom niespełna 19% ogółu wydatków. Zmniejszył się również w strukturze budżetu gminy udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska z początkowych 23% do niespełna 9%. Rodzi się pytanie: czy gmina o wysokich walorach przyrodniczych i potencjale turystycznym może sobie pozwolić na zaniechania inwestycyjne w tej sferze działalności?

Pytanie to jest istotne, gdyż z uchwalonego w 2005 r. Programu Ochrony Środowiska Gminy Stronie Śląskie wynika, że w 2005 r. 13 miejscowości nie posiadało wodociągów, a 10 miejscowości nie było skanalizowanych. W rezultacie gęstość sieci kanalizacyjnej na 100 km² w gminie Stronie Śląskie wynosiła 12,4, podczas gdy w całym województwie dolnośląskim oscylowała w granicach 28¹⁸. Równocześnie z uchwalonego Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Gminy Stronie Śląskie na lata 2009-2013¹⁹ wynika, że gmina nadal posiada niezrealizowane inwestycje w zakresie komunikacji, sieci wodno-kanalizacyjnej i renowacji budynków. W przypadku gminy Stronie Śląskie inwestycje w środowisko są tym bardziej istotne, że specyfika gminy i obwarowania prawne ograniczają swobodę inwestycyjną podmiotów gospodarczych.

Analiza struktury dochodów i wydatków budżetowych w badanych gminach nasywa pytanie o przyczynę różnic. Nie można ich wytłumaczyć dysproporcjami w poziomie rozwoju czy też w potencjale ekonomicznym tych gmin. Prawdopodobnie przyczyną różnic jest poziom kapitału ludzkiego i społecznego w poszczególnych gminach. Jakość czynnika ludzkiego i jego aktywności może przesądzić o sukcesie gminy w pozyskiwaniu środków finansowych i tym samym zdecydować o skuteczności polityki prorozwojowej. Współcześnie efektywne wykorzystanie majątku produkcyjnego, infrastruktury, zasobów finansowych jest możliwe przy odpowiednim poziomie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. Kapitał ludzki i społeczny stał się stymulatorem rozwoju. O sukcesie gminy decydują wiedza, kompetencje, umiejętności współpracy, zaangażowanie obywatelskie jej mieszkańców.

Reasumując, należy stwierdzić, że współcześnie o możliwościach rozwoju lokalnego w coraz większym stopniu decyduje czynnik ludzki. Jakość społeczności lokalnej i wynikający z tego poziom administracji samorządowej, a nie „twarda” infrastruktura będzie wiodącym czynnikiem gwarantującym wzrost gospodarczy i podnoszenie poziomu życia w gminie. Dlatego też istotne jest prowadzenie pogłę-

¹⁸ Program ochrony środowiska Gminy Stronie Śląskie. Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim, s. 73-75, <http://stronie.biuletyn.info.pl/>.

¹⁹ Wieloletni Program Inwestycyjny Gminy Stronie Śląskie na lata 2009-2013, Uchwała Nr XXX/196/08 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 24 listopada 2008 r., <http://stronie.biuletyn.info.pl/>.

bionych badań dotyczących kapitału ludzkiego i społecznego oraz jakości w administracji publicznej.

4. Podsumowanie i wnioski

Na kondycję finansową gminy, czyli na wielkości oraz odpowiednie dopasowanie dochodów i wydatków, wpływa szereg czynników, a mianowicie: lokalizacja i charakter gminy, sytuacja demograficzna, baza ekonomiczna oraz stan zagospodarowania gminy i inne²⁰. Przedmiotem analizy były budżety dwóch gmin dolnośląskich: Krośnice i Stronie Śląskie. Ich cechy wspólne to duży zasięg terenów prawnie chronionych ze względu na waloryzację jakości środowiska przyrodniczego oraz relatywnie niski stopień zagospodarowania infrastrukturalnego.

Przeprowadzona analiza budżetów powyższych gmin prowadzi do następujących wniosków:

1. Dynamika przyrostu dochodów dla gmin w latach 2000-2007 różniła się wyraźnie. Dochody gminy Krośnice wzrosły w tym czasie czterokrotnie, a dochody gminy Stronie Śląskie wzrosły tylko o 38%.

2. W strukturze dochodów gminy Stronie Śląskie podstawowe znaczenie miały dochody własne, które w roku 2007 stanowiły ponad 50% dochodów ogółem. Budżet gminy Krośnice w kolejnych latach w coraz mniejszym stopniu bazował na dochodach własnych. W roku 2007 dochody te stanowiły 20% dochodów ogółem. Szczególnie duże znaczenie w tej gminie w latach 2006 i 2007 miały środki pozyskane z UE.

3. Duża aktywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł dochodów władz gminy Krośnice zmieniła sytuację tej gminy na tle innych gmin dolnośląskich. Dochody na 1 mieszkańca w relacji do średniej wojewódzkiej wzrosły z ok. -18,% do ok. 82%. Dochody na 1 mieszkańca w gminie Stronie Śląskie początkowo były wyższe od średniej w województwie z tendencją do dalszego wzrostu, jednak od 2004 r. nastąpiło ich obniżanie, w rezultacie w 2007 r. były niższe od średniej w województwie o 13%.

4. Po roku 2006 w gminie Krośnice nastąpił wyraźny przyrost wydatków przeznaczonych na inwestycje komunalne i na ochronę środowiska. Wydatki na te cele w latach 2000-2007 zwiększyły się dwudziestokrotnie. W gminie Stronie Śląskie wydatki inwestycyjne, początkowo wysokie, spadły do poziomu niespełna 19%. W gminie tej znaczną część środków budżetowych przeznaczano na oświatę i wychowanie oraz na pomoc społeczną.

5. Skuteczność w pozyskiwaniu środków finansowych z zewnątrz, a także zrealizowane dzięki nim inwestycje świadczą o tym, że władze gminy Krośnice w istotny sposób przyczyniły się do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. W gminie Stronie Śląskie najważniejsze dokumenty uchwalono w 2004 r. – Strategia Rozwoju

²⁰ J. Nargiełło, *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gminy*, Komunikaty, raporty, ekspertyzy nr 528, Wydawnictwo IERiGŻ, Warszawa 2007.

Gminy Stronie Śląskie²¹ i w 2005 r. – Program Ochrony Środowiska Gminy Stronie Śląskie. Z analizy treści powyższych dokumentów wynika, że władze gminne są świadome znaczenia rozwoju zrównoważonego dla przyszłości gminy. Jednak w czasie, gdy przyjmowano dokumenty strategiczne, równocześnie zmniejszały się środki na inwestycje w niniejszym zakresie, nie uzyskano także znaczącego wsparcia ze środków unijnych.

6. Harmonijna realizacja celu ekologicznego w rozwoju gmin o wysokich walorach przyrodniczych jest sprawą ważną z punktu widzenia ogólnospołecznego. Realizacja procesów inwestycyjnych na terenach takich gmin wymaga dodatkowych nakładów finansowych związanych z oceną ich wpływu na środowisko naturalne, co piętrzy przed władzami lokalnymi dodatkowe trudności i często zniechęca potencjalnych inwestorów. Specjalne dotacje celowe kierowane na zadania o znaczeniu ponadlokalnym mogą być ważnym instrumentem finansowym wspierającym procesy inwestycyjne i rozwój gmin zlokalizowanych na terenach przyrodniczo cennych.

Literatura

- Adamowicz M., *Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006.
- Adamowicz M., Dresler E., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin woj. lubelskiego*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo LXXXVII, nr 540, Wrocław 2006.
- Coleman J.S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1998, vol. 94.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2007.
- Dynowska J., Rudowicz E., *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin*, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 2007, nr 6(2).
- Hałaburda D.A., *Budżet jako instrument polityki fiskalnej gminy*, [w:] D. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008.
- Jastrzębski M., *Zarządzanie finansami gmin, aspekty teoretyczne*, WUG, Gdańsk 1999.
- Janc K., *Przestrzenne zróżnicowanie kapitału ludzkiego i społecznego na Dolnym Śląsku*, [w:] H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korojewo (red.), *Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocław 2009.
- Jędrzejewski J., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Gdańsk 2007.
- Kożuch A., *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*, Roczniki Naukowe SERiA, t. IX, z. 2, Warszawa-Poznań-Kraków 2007.
- Krukowski K., *Rozwój zróżnicowany w strategiach gmin wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. II, z. 2, Warszawa-Poznań-Kraków 2000.
- Kutkowska B., *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych*, „Wieś i Rolnictwo” nr 3(136), Wydawnictwo IRWIR PAN, Warszawa 2007.

²¹ Strategia Rozwoju Gminy Stronie Śląskie, Uchwała Nr XXIII/221/04 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 8 listopada 2004 r.

- Mirowniczuk A., *Zarządzanie finansami lokalnymi, a rozwój obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe SERiA, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005.
- Nargiełło J., *Możliwości i uwarunkowania wzrostu potencjału finansowego gmin wiejskich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, Warszawa 2006.
- Nargiełło J., *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gminy*, Komunikaty, raporty, ekspertyzy nr 528, Wydawnictwo IERiGŻ, Warszawa 2007.
- Ochrona środowiska. Informacje statystyczne, GUS, Warszawa 2005.
- Poniatowicz M., *Finanse samorządu terytorialnego w Polsce – najważniejsze problemy i wyzwania*, [w:] D. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku 2008.
- Program ochrony środowiska Gminy Stronie Śląskie. Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim, <http://stronie.biuletyn.info.pl/>.
- Strategia Rozwoju Gminy Stronie Śląskie, Uchwała Nr XXIII/221/04 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 8 listopada 2004 r., <http://stronie.biuletyn.info.pl/>.
- Szulczewski B., *Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym*. [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem. Zarządzanie w warunkach ekorozwoju*, t. 1, Wydawnictwo
- Tuzimek B., *Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1(126), Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 199 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU 2001, nr 62, poz. 627).
- Wałaszek M., *Rozwój gospodarczy gmin a funduszy strukturalnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. IX, z. 2, Warszawa-Poznań-Kraków 2007.
- Wiatrak A.P., *Rozwój zrównoważony w strategii rozwoju gminy*, [w:] *Strategie rozwoju. Aspekty instytucjonalne*, t. 1, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003.
- Wieloletni Program Inwestycyjny Gminy Stronie Śląskie na lata 2009-2013, Uchwała Nr XXX/196/08 Rady Miejskiej w Stroniu Śląskim z dnia 24 listopada 2008 r., <http://stronie.biuletyn.info.pl/>.

FINANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT FROM THE BUDGETS OF HIGH NATURAL VALUE MUNICIPALITIES IN LOWER SILESIA

Summary: The paper analyzes financing from the budget the development of communes with special natural values. It concentrates on two communes Krośnice and Stronie Śląskie, in which a part of protected areas in the total commune area amounts to around 69 and 79% respectively. Between 2000 and 2007 in both communes the financial income increased, but the pace of growth as well as the structure showed a clear difference. Stronie Śląskie bases first of all on its own revenues, while Krośnice concentrates on raising European Union funds that help to make investments. The structure of expenses in both communes is also different. The commune of Krośnice invests first of all in municipal economy and in the environmental protection, while the most important position in the expenses of Stronie Śląskie is education.

To sum up, though the local authorities of both communes are sensible of the meaning of sustainable development, the commune of Krośnice realizes this idea in practice.