

OCENA WKŁADU UNII EUROPEJSKIEJ W REALIZACJĘ INWESTYCJI W ZAKRESIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ I OCHRONY ŚRODOWISKA. PRZYKŁAD GMIN WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Aldona Standar[✉], Natalia Bartkowiak-Bakun

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. W artykule przedstawiono poziom, dynamikę oraz strukturę wydatków gmin – ogółem i inwestycyjnych – po 2004 roku. Szczególną uwagę skupiono na wydatkach przeznaczanych na kategorię klasyfikacji budżetowej – gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Podmiotem badania były wszystkie gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, natomiast zasięg terytorialny obejmował województwo wielkopolskie. Przeprowadzona analiza dowiodła, że występują różnice poziomu poniesionych wydatków w zależności od typu gminy, a pozyskane środki UE stanowią istotne źródło inwestycji w badanym obszarze.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, gminy, województwo wielkopolskie, wydatki

WPROWADZENIE

Zgodnie z założeniami reformy administracyjnej od 1 stycznia 1999 roku¹, w ramach decentralizacji terytorialnej, wprowadzony został trójstopniowy zasadniczy

¹ Reaktywowanie samorządu terytorialnego nastąpiło 27 maja 1990 roku, kiedy to odbyły się w pełni demokratyczne wybory do rad gminnych (Kosiedowski, 2005). Pierwszym aktem prawnym określającym zasady i tryb przeprowadzania wyborów samorządowych była Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku – Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).

podział terytorialny państwa, a gminie nadano status podstawowej jednostki (Ustawa o wprowadzeniu... 1998). Obecnie zadania gmin są bardzo szerokie i obejmują podstawowe potrzeby mieszkańców, takie jak np. oświata i wychowanie, transport i gospodarka komunalna (Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku, art. 7). Jednocześnie nie tylko sami zarządzający zasobami finansowymi gmin, ale także teoretycy finansów publicznych wskazują, że środki przekazywane gminom są nieadekwatne do ewoluującego katalogu zadań (Śmiechowicz, 2011). W związku z tym w wielu gminach realizuje się tylko wybrane potrzeby inwestycyjne.

Jak wskazuje Śmiechowicz (2011, s. 178), podstawowe znaczenie w przypadku możliwości finansowania wydatków ma konstrukcja strony dochodowej, ale zwraca też uwagę na bariery ograniczające wydatki zależne od samorządu, do których zalicza niegospodarność oraz niechęć do korzystania z innych sposobów realizacji inwestycji, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne czy środki UE. Sumy środków unijnych, które zaczęły napływać do polskich samorządów jeszcze przed akcesją do UE, były znaczące, ale diametralnie wzrosły po włączeniu Polski w struktury Unii. Skala potrzeb samorządów była bardzo duża, co powodowało, że nie każda gmina uzyskiwała pomoc, o jaką wnioskowała (Standar i Puślecki, 2011). Badania przeprowadzone przez Standar i Puśleckiego w 2008 roku (2011 s. 193) wskazują,

[✉] dr Aldona Standar, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, Poland, e-mail: standar@up.poznan.pl

że wówczas najważniejszą potrzebą inwestycyjną gmin wskazaną do przeprowadzenia w latach 2007–2013 była budowa infrastruktury ochrony środowiska². Inwestycje w infrastrukturę techniczną wpływają na jakość życia mieszkańców i prowadzonej działalności gospodarczej (Kozłowski, 2012, s. 35 i Stawasz, 2005). Panuje pełna zgodność, że pewne minimalne wyposażenie infrastrukturalne jest niezbędne, także w aspekcie przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju. Niedobór infrastruktury powoduje wcześniej czy później podjęcie wysiłków w celu jej utworzenia (Ratajczak, 1999, s. 39–40, 45). Decyzje dotyczące budowy infrastruktury uwarunkowane są z jednej strony zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, a z drugiej stanem finansów (Masik, 2010). To zadaniem władz publicznych jest stymulowanie wszystkich czynników odpowiedzialnych za rozwój (teoria modeli przyciągania). Należy podkreślić, że inwestycje publiczne są podstawowym czynnikiem rozwoju (Aschauer, 1989).

CEL I METODA BADAŃ

Celem opracowania było wskazanie zmian w zakresie poziomu, dynamiki i struktury wydatków gmin po 2004 roku, przyjmując założenie, że gminy mogły zwiększyć skalę przedsięwzięć inwestycyjnych dzięki pozyskanym środkom unijnym. Szczególną uwagę skupiono na wydatkach budżetowych przeznaczanych na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, ponieważ władze gmin w 2008 roku wskazały właśnie potrzeby w ramach tej kategorii jako najważniejsze. Podmiotem badania były wszystkie gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie województwa wielkopolskiego³. Posłużono

² W 2008 roku przeprowadzono badanie ankietowe wśród gmin województwa wielkopolskiego dotyczące pozyskiwania środków polityki regionalnej UE, w tym również zapytano o potrzeby inwestycyjne gmin. Na ankietę odpowiedziało: 89% gmin wiejskich (104 gminy), 98% gmin miejsko-wiejskich (88 gmin) oraz 80% gmin miejskich (12 gmin). Władze gmin proszono o wskazanie trzech inwestycji infrastrukturalnych, które powinny być przeprowadzone w pierwszej kolejności. Wówczas aż w przypadku 45% gmin województwa wielkopolskiego jako pierwszą potrzebę wskazano sieć kanalizacyjną, oczyszczalnię ścieków dla 11%, a wodociągi – 3%. Te trzy elementy górowały także w klasyfikacji na drugą i trzecią potrzebę inwestycyjną, wraz z budową dróg.

³ Z wyjątkiem czterech miast na prawach powiatu: Poznania, Konina, Kalisza i Leszna, które będąc miastem na prawach powiatu i gminą, jednocześnie z obu tytułów pozyskują dochody, a ich zakres zadań w związku z tym jest szerszy.

się metodami statystyki opisowej: średnią arytmetyczną, medianą, minimum, maksimum, współczynnikiem zmienności. Poza tym wykorzystano analizę wskaźnikową, a zmiany dotyczące rozpatrywanego zjawiska zaprezentowano za pomocą miar dynamiki łańcuchowych i jednopodstawowych. Materiał źródłowy pochodził z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (Sprawozdania z wykonania budżetów gmin) oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Wydatki majątkowe (inwestycyjne) JST wyodrębniono na podstawie art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁴. Spośród nich na podstawie załącznika 2 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydzielono te związane z finansowaniem lub współfinansowaniem UE, w celu ukazania wkładu UE w realizację inwestycji.

WYNIKI BADAŃ

W okresie od 2004 roku do 2012 roku odnotowano duże zmiany pod względem poziomu wydatkowanych środków w przeliczeniu na mieszkańca w każdej grupie gmin województwa wielkopolskiego. Największe zmiany pomiędzy 2012 rokiem a 2004 odnotowano w gminach miejskich, w których wydatki wzrosły o 48,8%, jednak różnica między nimi a miejsko-wiejskimi była niewielka – odpowiednio 1,1 pkt.proc., natomiast istotna w stosunku do gmin wiejskich, dla których dynamika wyniosła zaledwie 4%. Wynika to z faktu, że gminy wiejskie cechowały najwyższe wydatki ogółem na mieszkańca w 2004 roku spośród rozpatrywanych grup, potem kolejno miejsko-wiejskie i miejskie. Należy zauważyć, że dyspersja wzrostu wydatków w przypadku gmin miejskich była niewielka, natomiast obliczona dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich bardzo duża. Na 20 gmin o największym wzroście wydatków i 20 gmin o najniższym wzroście wydatków składały się tylko gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Kiedy w gminie wiejskiej Żelazków wartość badanego wskaźnika wzrosła o 19%, dla Suchego Lasu wyniosła 215%. W przypadku gmin miejskich należy zauważyć rokroczny wzrost wydatków ogółem do 2009, a następnie obniżenie wydawanych środków

⁴ Zaliczono paragrafy: 601, 605, 606, 613, 614, 617, 620–623, 630, 656–658, 661–666 i 680.

w latach 2010–2011, po czym wzrost w 2012 roku. W tym czasie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich wydatkowane kwoty wzrastały do 2010 roku, po czym ulegały obniżeniu. Średnio najwyższe wydatki ogółem na 1 mieszkańca cechują gminy: Suchy Las (5723 zł), Przykonę (5210 zł), Tarnowo Podgórne (5128 zł) i Kleczew (4350 zł). Pierwsze trzy gminy są gminami wiejskimi, a czwarta miejsko-wiejską. Suchy Las i Tarnowo Podgórne leżą w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania i w pełni wykorzystują ten atut. Skutecznie przyciągają inwestorów i nowych mieszkańców, pozyskując w ten sposób istotne dochody. Z kolei zarządzający Przykoną i Kleczewem mogą pozwolić sobie na tak duże wydatki, gdyż korzystają ze znaczących wpływów z wydobywanych na ich terenie złóż naturalnych (tab. 1 i 2).

W roku 2012 – w stosunku do 2004 – wydatki inwestycyjne na mieszkańca dla wszystkich typów gmin wzrosły średnio bardziej niż wydatki ogółem, co świadczy o znacznych inwestycjach podjętych w tym czasie (dla gmin miejskich o 68,0%,

gmin miejsko-wiejskich o 52,7% i gmin wiejskich o 24,1%). Pomimo najmniejszego wzrostu wydatków inwestycyjnych per capita w badanym okresie w gminach wiejskich wydatki inwestycyjne dla tej grupy kształtowały się na ogół na najwyższym poziomie spośród rozpatrywanych grup, osiągając aż 663 zł na mieszkańca w 2010 roku. Podobnie jak w odniesieniu do wydatków ogółem zauważyć można wyhamowanie wzrostowej tendencji w drugiej części rozpatrywanego okresu analizy, z czego w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich odnotowano obniżenie tylko w latach 2011–2012, a w gminach miejskich zjawisko to odnotowano od 2010 roku. W gminach wiejskich w roku 2012 w relacji do 2011 roku spadek okazał się największy – o 31,5%. Może to wynikać z kilku przyczyn. Z jednej strony, z ograniczenia potencjału dochodowego spowodowanego obniżeniem poziomu dochodów własnych, będącego efektem osłabienia wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, z intensywnego procesu inwestycyjnego w latach 2008–2011 wynikającego z wdrażania środków UE w ramach

Tabela 1. Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004–2012 (zł/1 mieszkańca) w cenach stałych z 2004 roku

Table 1. Total expenditure and investment expenditure of communes of Wielkopolskie voivodeship in 2004–2012 (zł per capita) in fixed prices from 2004

Gminy Communes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
wydatki ogółem – total expenditure									
Miejskie Urban	1 449	1 645	1 798	1 950	2 133	2 297	2 231	2 134	2 157
Miejsko-wiejskie Urban-rural	1 551	1 712	1 937	1 969	2 146	2 256	2 395	2 361	2 290
Wiejskie Rural	1 740	1 677	1 878	1 863	1 949	1 979	2 048	1 935	1 810
wydatki inwestycyjne – investment expenditure									
Miejskie Urban	168	254	304	395	503	549	438	307	282
Miejsko-wiejskie Urban-rural	262	300	351	312	390	450	509	486	400
Wiejskie Rural	363	403	419	430	481	525	663	658	451

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.
Source: own elaboration based on BDL GUS.

Tabela 2. Dynamika wydatków ogółem i wydatków inwestycyjnych gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004–2012 (%)
Table 2. Dynamics of total expenditure and investment expenditure of communes in Wielkopolskie voivodeship in 2004–2012 (%)

Gminy Communes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2004
	rok poprzedni = 100% – previous year = 100%								
wydatki ogółem – total expenditure									
Miejskie Urban	113,6	109,3	108,5	109,4	107,7	97,1	95,7	101,1	148,8
Miejsko-wiejskie Urban-rural	110,4	113,1	101,7	109,0	105,1	106,1	98,6	97,0	147,7
Wiejskie Rural	96,4	112,0	99,2	104,6	101,6	103,5	94,5	93,5	104,0
wydatki inwestycyjne – investment expenditure									
Miejskie Urban	151,0	119,7	130,3	127,2	109,2	79,7	70,0	92,0	168,0
Miejsko-wiejskie Urban-rural	114,4	117,1	88,9	124,8	115,5	113,0	95,6	82,3	152,7
Wiejskie Rural	110,9	104,1	102,8	111,8	109,2	126,3	99,2	68,5	124,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.
 Source: own elaboration based on BDL GUS.

perspektywy 2007–2013. Może to skutkować ograniczeniem potencjału inwestycyjnego w latach bezpośrednio po nich następujących (obniżenie możliwości wykorzystania środków zwrotnych z uwagi na wysoki poziom zadłużenia czy wzrost wydatków bieżących wynikający z utrzymania nowej infrastruktury). Do gmin, które w analizowanym okresie średnio przeznaczyły największe środki na inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca, należały: Suchy Las (2409 zł), Tarnowo Podgórne (1661 zł), Kleczew (1427 zł), Przykona (1201 zł), Komorniki (1200 zł) i Dopiewo (1153 zł). Są to wspomniane wyżej trzy gminy powiatu poznańskiego (Suchy Las, Tarnowo Podgórne i Komorniki), które czerpią znaczące wpływy z bezpośredniego sąsiedztwa z Poznaniem, a dodatkowo Suchy Las z tytułu ulokowania poligonu na jego terenie. Z kolei Kleczew i Dopiewo pozyskują ponadprzeciętne dochody dzięki rozwiniętej funkcji przemysłowej. W związku z tym gminy te mogą wydatkować znaczące środki na kapitałochłonne inwestycje (tab. 1 i 2).

Średnio w badanym okresie wydatki majątkowe (które praktycznie równają się inwestycyjnym) stanowiły

23% wydatków ogółem⁵ (BDL GUS). Struktura wydatków ogółem i inwestycyjnych może być inna choćby ze względu na fakt, że wśród wydatków ogółem uwzględnione są wynagrodzenia i bieżąca obsługa już istniejących dóbr, a wydatki inwestycyjne dotyczą tylko inwestycji.

W związku z tym w każdym typie gmin najbardziej znaczącą kategorią jest oświata i wychowanie (od 34% do 37%), a następnie transport i łączność (od 10% do 12%) oraz administracja publiczna (9% do 10%). Kategorię wydatków ogółem cechującą się największym zróżnicowaniem w zależności od typu gminy stanowi rolnictwo i łowiectwo, co uwarunkowane jest udziałem

⁵ Pojęcie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w podziale na bieżące i majątkowe zostało zdefiniowane w art. 235 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, tzn. wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, zakup materiałów i usług oraz świadczenia społeczne.

Tabela 3. Średnia struktura wydatków ogółem i inwestycyjnych według działów klasyfikacji budżetowej gmin województwa wielkopolskiego w latach 2008–2012 (%)

Table 3. Average structure total and investment expenditure by departments budgetary classification of communes in the Wielkopolskie voivodeship in 2008–2012 (%)

Dział klasyfikacji budżetowej Department of budgetary classification	Typ gminy – Type of commune					
	miejskie urban	miejsko- -wiejskie urban-rural	wiejskie rural	miejskie urban	miejsko- -wiejskie urban-rural	wiejskie rural
	struktura wydatków ogółem total expenditure structure			struktura wydatków inwestycyjnych investment expenditure structure		
Rolnictwo i łowiectwo Agriculture and hunting	0,1	3,8	8,5	0,0	12,2	27,3
Transport i łączność Transport and communication	12,3	9,5	9,6	43,1	33,9	30,8
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska Municipal economy and environmental protection	7,3	8,2	4,7	14,2	19,8	6,6
Gospodarka mieszkaniowa Housing economy	5,0	2,2	1,9	8,0	4,1	4,3
Oświata i wychowanie Education	34,4	36,8	37,2	10,3	9,0	11,5
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Culture and national heritage	3,7	3,8	3,3	4,1	4,3	4,3
Ochrona zdrowia Health care	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3
Administracja publiczna Public administration	8,5	9,3	10,3	1,6	1,8	1,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa Public safety and fire protection	0,8	1,1	1,1	0,6	1,4	1,3
Pozostałe Others	27,1	24,7	22,8	17,6	13,2	12,0
Razem Total	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.
Source: own elaboration based on BDL GUS.

obszarów wiejskich w ogólnej powierzchni gmin. Większą część wydatków ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska przeznaczają gminy miejsko-wiejskie 8% i miejskie 7% niż gminy wiejskie 5%, co można uznać za niski poziom, biorąc pod uwagę znaczenie infrastruktury i skalę potrzeb (tab. 3).

Struktura wydatków inwestycyjnych różni się od struktury wydatków ogółem. Największe wydatki

pochłonęła infrastruktura techniczna: transport i łączność od 31% do 43% oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska, przy czym w gminach miejsko-wiejskich wyniosły one 20%, w miejskich 14%, a w wiejskich tylko 7%. Kwoty przeznaczane na inwestycje w badanym obszarze wydają się niskie, biorąc pod uwagę bardzo kapitałochłonny charakter przedsięwzięć; szczególnie w gminach wiejskich był to dopiero

czwarty pod względem ważności kierunek inwestowania. Należy jednak zaznaczyć, że obie te kategorie pochłonęły o wiele większe środki na inwestycje, niż wskazywałyby ich udział w wydatkach ogółem. Z kolei o wiele mniejsze inwestycje w stosunku do udziału w strukturze ogółem przeznaczono na oświatę i wychowanie (około 10–12%). Należy zauważyć, że gminy wiejskie aż 27% wydatków przeznaczają na inwestycje w kategorii rolnictwo i łowiectwo.

Przeprowadzona analiza wydatków inwestycyjnych potwierdza badania np. Kozłowskiego (2012), który wykazał, że jednym z najbardziej pożądanых kierunków realizacji inwestycji jest gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Wiąże się to z istnieniem znacznej luki między poziomem infrastruktury w Polsce a w Europie Zachodniej, ze znacznym zróżnicowaniem międzyregionalnym oraz wewnątrz regionów (Kozłowski, 2012, s. 14–15). Poza tym występuje oczywista różnica między wyposażeniem miast i wsi. Inwestycje na obszarach wiejskich są relatywnie droższe i mniej efektywne z uwagi na rozproszenie zabudowy (Sierak i Górniak, 2011, s. 22). Choć w ostatnich latach odnotowano przyspieszony przyrost rozbudowy sieci – między innymi wodociągowych i kanalizacyjnych na obszarach wiejskich w stosunku do miast, dysproporcje nadal są duże (Standar, 2014).

Biorąc pod uwagę wszystkie badane 222 gminy, średnio 22% wydatków inwestycyjnych na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska pochodziło z dofinansowania unijnego⁶. Jednak te środki w ramach analizowanej kategorii pozyskało 95 gmin, co powoduje, że faktyczna średnia udziału wydatkowanych środków UE w wydatkach inwestycyjnych wyniosła 52%. Warto zauważyć, że zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych pochodzących z UE w wydatkach inwestycyjnych ogółem w ramach badanej kategorii jest znaczne i wynosi 58%, a największe cechuje gminy miejskie – aż 83%. Dla gminy Chodzież wskaźnik ten wyniósł tylko 0,01, a dla gminy Turek nawet 98%. Najwyższy poziom analizowanego wskaźnika, ponad 95%, charakteryzował gminy: Zbąszyń, Zduny, Złotów miasto i gminę wiejską, Żelazków, Żerków oraz Wieleń. Należy dodać, że w przypadku 50% gmin, bez względu na typ, ponad

połowa inwestycji w badanym obszarze sfinansowana była ze środków UE (tab. 4).

Zgodnie z paragrafami klasyfikacji budżetowej większość inwestycji realizowanych w ramach kategorii: gospodarka komunalna i ochrona środowiska w gminach województwa wielkopolskiego dotyczyła paragrafu 7 oraz 9 (tab. 5).

Paragraf 7 oznacza Pozostałe, czyli wydatki związane z programami, w których uczestniczy Polska po uiszczeniu stosownej składki oraz wydatków realizowanych ze środków Instrumentu Finansowego Schengen. Ponadto stosuje się do wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich. Z kolei paragraf 9 oznacza współfinansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, stanowiące krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, zał. 3). Mniejsze znaczenie w strukturze ma paragraf 8, który dotyczy finansowania programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, z wyłączeniem budżetu środków europejskich. Symbol ten stosuje się również do finansowania Rozwoju Obszarów Wiejskich. Paragraf 5 wystąpił tylko w przypadku inwestycji Wągrowca i Grabowa nad Prosną. Oznacza on finansowanie z innych środków bezzwrotnych (wydatki budżetu państwa finansowane ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy). Z kolei paragraf 6 dotyczy współfinansowania innych środków zwrotnych (wydatki na współfinansowanie przedsięwzięć w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy). Wystąpił tylko w przypadku inwestycji jednej gminy – Wągrowca.

Jak wynika z tabeli 5, większość wydatków poniesionych przez gminy województwa wielkopolskiego na kategorię gospodarka komunalna i ochrona środowiska znalazło odzwierciedlenie w ich budżetach dopiero

⁶ W tym także z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Tabela 4. Wybrane dane charakteryzujące udział wydatków inwestycyjnych pochodzących z UE w wydatkach inwestycyjnych ogółem, w ramach kategorii gospodarka komunalna i ochrona środowiska gmin województwa wielkopolskiego w latach 2009–2012

Table 4. Selected data characterizing the share of investment expenditure from the EU's in total investment expenditure spending in the category municipal economy and environment communes the Wielkopolskie voivodeship in 2009–2012

Wyszczególnienie Specification	Liczba gmin	Średnia Average (%)	Mediana Median (%)	Minimum Minimum (%)	Maksimum Maximum (%)	Współ- czynnik zmienności Variation coefficient (%)
Gminy Communes	222	22,38	0,00	0,00	99,10	145,96
Gminy, które pozyskały środki UE w ramach kategorii gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w tym: Communes that have acquired EU funds within the category of municipal economy and environmental protection, including:	95	52,31	54,11	0,01	99,10	58,23
gminy miejskie urban communes	4	53,23	57,58	0,01	97,75	82,94
gminy miejsko-wiejskie urban-rural communes	59	51,26	51,61	0,68	97,34	59,93
gminy wiejskie rural communes	32	54,12	60,68	1,70	99,10	53,97

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Regionalna Izba Rozrachunkowa w Poznaniu.
Source: own calculations based on Sprawozdania z wykonania budżetów gmin, Regionalna Izba Rozrachunkowa in Poznań.

Tabela 5. Środki UE według paragrafów klasyfikacji budżetowej w ramach wydatków inwestycyjnych kategorii gospodarka komunalna i ochrona środowiska gmin województwa wielkopolskiego w latach 2009–2012 (zł)

Table 5. EU funds according to budgetary classification paragraphs within the investment expenditure categories municipal economy and environment of communes in Wielkopolskie voivodeship in 2009–2012 (PLN)

Lata Years	Paragraf 5 Paragraph 5	Paragraf 6 Paragraph 6	Paragraf 7 Paragraph 7	Paragraf 8 Paragraph 8	Paragraf 9 Paragraph 9	Suma Total
2009	2 915 716	569 042	0	1 043 818	4 089 668	8 618 244
2010	0	0	23 357 872	11 301 391	32 151 658	66 810 921
2011	0	0	77 666 166	14 338 826	73 484 018	165 489 009
2012	0	0	93 084 181	9 351 212	78 764 834	181 200 227
Razem Total	2 915 716	569 042	194 108 218	36 035 247	188 490 178	422 118 401

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Regionalna Izba Rozrachunkowa w Poznaniu.
Source: own calculations based on Sprawozdania z wykonania budżetów gmin, Regionalna Izba Rozrachunkowa in Poznań.

w latach 2011–2012, co wiąże się z faktem, że większość inwestycji jest wdrażana dopiero pod koniec danej perspektywy finansowej UE. Proces realizacji projektu UE poprzedzony jest wielomiesięcznym okresem przygotowywania wniosków, przeprowadzania procedury konkursowej oraz wdrażania danego projektu w życie, po czym dopiero środki trafiają do budżetów gmin.

WNIOSKI

Podsumowując, w latach 2004–2012 zaszły duże zmiany w kwotach wydatkowanych przez gminy województwa wielkopolskiego. Zarówno dla wydatków ogółem, jak i inwestycyjnych odnotowano tendencję wzrostową do 2009–2010 roku, a następnie ich sukcesywne obniżenie. Może to być związane z ograniczeniem potencjału dochodowego spowodowanego obniżeniem wpływów z dochodów własnych, które wynika z osłabienia dynamiki wzrostu gospodarczego. Poza tym ostatnie lata wdrażania środków z danej perspektywy finansowej to czas mniejszych możliwości inwestycyjnych beneficjentów wynikających ze znacznego zadłużenia JST i obciążenia ich budżetów większymi wydatkami bieżącymi związanymi z nowo wybudowaną infrastrukturą.

Struktura wydatków ogółem i inwestycyjnych gmin województwa wielkopolskiego znacznie się od siebie różni. Ich budżety obciążone są szczególnie wydatkami na oświatę i edukację. W strukturze wydatków inwestycyjnych przeważają jednak kategorie transport czy gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Wynika to z faktu, że inwestycje w tych działach to najbardziej potrzebne inwestycje. Należy zauważyć, że w gminach wiejskich znacznie większe środki przeznaczają się na transport, rolnictwo czy oświatę i wychowanie niż na tak potrzebną rozbudowę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych.

Biorąc pod uwagę kapitałochłonny charakter inwestycji w infrastrukturę komunalną (gospodarka komunalna i ochrona środowiska), znaczna jej część z pewnością nie zostałaby zrealizowana, gdyby nie pozyskane środki z UE. Okazuje się bowiem, że w blisko połowie badanych gmin, które korzystały ze wsparcia finansowego, środki te stanowiły średnio ponad połowę ogółu wydatków inwestycyjnych, co potwierdza ich istotną rolę w rozwoju infrastrukturalnym gmin województwa wielkopolskiego. Były to przede wszystkim projekty dofinansowane z funduszy strukturalnych, w mniejszym

stopniu z PROW, a niektóre z pozostałych źródeł. Warto zaznaczyć, że w wielu gminach realizowano w badanej kategorii tylko inwestycje dofinansowane przez UE.

Największymi wydatkami inwestycyjnymi cechują się gminy najbogatsze, nie tylko miejskie czerpiące spore wpływy z podatków, ale także wiejskie o korzystnym położeniu lub warunkach naturalnych. Oznacza to, że pomimo nacisku na wyrównywanie poziomów rozwoju gmin biedniejszych, np. przez konstrukcję subwencji ogólnej i preferencji w rozdysponowaniu środków UE, nadal nie mogą one dorównać w realizacji inwestycji bogatszym gminom, choć skala ich potrzeb jest znacznie większa.

LITERATURA

- Aschauer, D. A. (1989). Is Public Expenditure Productive? *J. Monet. Econ. Region. Dev.*, 23.
- Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.gus.gov.pl>
- Kosiedowski, T. (red.). (2005). *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń: Wyd. Dom Organizatora TOiR.
- Kozłowski, W. (2012). *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.
- Masik, G. (2010). *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia*. Warszawa: Wyd. Nauk. Scholar.
- Ratajczak, M. (1999). *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Poznań: Wyd. AE w Poznaniu.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu. Pobrano z <http://www.poznan.rio.pl>
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. 2010 poz. 207
- Sierak, J., Górniak, R. (2011). *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*. Warszawa, Ofic. Wyd. SGH w Warszawie.
- Rada Ministrów (2001). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2000 roku (s. 6 i nast.)*. Warszawa.
- Standar, A. (2014). *Rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Pr. Nauk. UE Wroc., 331.
- Standar, A., Puślecki, Z. W. (2011). *Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego*. Poznań: Wyd. UP w Poznaniu.

Stawasz, D. (2005). *Infrastruktura techniczna a rozwój miasta*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Śmiechowicz, J. (2011). *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*. Warszawa: Difin.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (1990), art. 7. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

EVALUATING THE CONTRIBUTION OF THE EUROPEAN UNION IN INVESTMENTS IN MUNICIPAL ECONOMY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION. EXAMPLE OF COMMUNES IN THE WIELKOPOLSKIE VOIVODESHIP

Summary. The article presents the level, dynamics and structure of expenditure in communes after 2004. Particular attention was focused on the expenditure allocated to the category of budget classification: Municipal economy and environmental protection. The survey subjects were all communes: urban, urban-rural and rural in the Wielkopolskie voivodeship. In conclusion, in 2004–2012 there were major changes in spending funds by communes in Wielkopolska region. It should be noted that in rural communes more funds, than on much-needed expansion of water supply and sewerage systems, are spent on transport, agriculture, and education and upbringing. Given the capital-intensive nature of this type of investment, much of it will not be realised if EU funds are not obtained.

Key words: municipal economy, communes, Wielkopolskie voivodeship, expenditure

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 14.05.2015

Do cytowania – For citation

Standar, A., Bartkowiak, N. (2015). Ocena wkładu Unii Europejskiej w realizację inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. przykład gmin województwa Wielkopolskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2(36), 303–311. DOI: 10.17306/JARD.2015.32