

(BARBARA KUTKOWSKA¹, ANNA OGŁY², MIROSŁAW STRUŚ³)

WYKORZYSTANIE BUDŻETU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO REALIZACJI KONCEPCJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN O WYSOKICH WALORACH PRZYRODNICZYCH NA DOLNYM ŚLĄSKU

Abstrakt. W opracowaniu dokonano analizy dynamiki oraz struktury dochodów i wydatków budżetów dwóch gmin dolnośląskich, na których terenie znajdują się duże obszary terenów prawnie chronionych ze względu na wysoką jakość środowiska przyrodniczego. W strategiach obu gmin wskazano na konieczność przestrzegania zasad ekorozwoju. W latach 2000–2007 dochody badanych gmin wzrosły, w tym gminy Krośnice aż czterokrotnie, przede wszystkim dzięki skutecznemu pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy UE. Władze tej gminy przeznaczyły znaczne środki finansowe na inwestycje infrastrukturalne, przede wszystkim na cele komunalne i ochrony środowiska przyrodniczego. Budżet gminy Przemków bazował na dochodach własnych, dotacjach i subwencjach, w nikłym zaś stopniu na dochodach z UE, co ograniczyło możliwości inwestycyjne gminy. Zróżnicowanie skuteczności władz obu gmin w zakresie pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych spowodowało, iż roczne dochody ogółem *per capita* w gminie Krośnice na tle średniej wojewódzkiej wyraźnie wzrosły, natomiast w gminie Przemków zmniejszyły się, pogłębiając dystans w stosunku do możliwości rozwojowych pozostałych gmin dolnośląskich.

Słowa kluczowe: budżet gminy, rozwój zrównoważony, obszary o wysokich walorach przyrodniczych, Dolny Śląsk

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: barbara.kutkowska@up.wroc.pl).

² Autorka jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu (e-mail: ana.ogly@up.wroc.pl).

³ Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu (e-mail: mi-rek.strus@up.wroc.pl).

WPROWADZENIE

Obszary wiejskie stanowią ponad 90% terytorium naszego kraju. Tereny te w Polsce zamieszkuje prawie 40% ogółu ludności. Województwo dolnośląskie jest rejonem bardziej zurbanizowanym i wieś jest miejscem zamieszkania 29% Dolnoślązaków. Obszary wiejskie spełniają wiele ważnych społecznie i gospodarczo funkcji, są przede wszystkim miejscem realizacji produkcji rolniczej i leśnej, a także licznych działalności pozarolniczych o charakterze produkcyjnym i usługowym. Coraz większym zainteresowaniem społecznym cieszy się agroturystyka, tak więc tereny wiejskie, a zwłaszcza te, które charakteryzują się wysokimi walorami przyrodniczymi, dobrą bazą noclegową i żywieniową oraz innymi atrakcjami, budzącymi zainteresowanie turystów, pełnią funkcje turystyczno-wypoczynkowe. Rosnąca dostępność komunikacyjna i obecność na wsi tańszych terenów pod zabudowę mieszkaniową powodują, iż dynamicznie rozwija się funkcja rezydencjalna gmin wiejskich, szczególnie tych położonych w pobliżu dużych miast.

Moda na tzw. drugie domy [Heffner 2008, s. 28–46] powoduje, że funkcja rezydencjalna wsi nabiera coraz większego znaczenia. Rozwój funkcji turystycznych i rezydencjalnych dynamizuje przemiany struktury społeczno-zawodowej i ekonomicznej obszarów wiejskich. Przybyli z miast turyści, a także nowi mieszkańcy, przedstawiciele różnych zawodów, reprezentujący różnorodne postawy i wzorce, a także zróżnicowany poziom zamożności oddziałują na lokalną społeczność. Obszary wiejskie cenne przyrodniczo nabierają coraz większego znaczenia, stają się atrakcyjne dla turystów oraz osób poszukujących nowego miejsca zamieszkania. Podstawą tej atrakcyjności są wysokie walory środowiska przyrodniczego i coraz to bardziej uzewnętrzniające się trendy zachowań społecznych, doceniające możliwości przebywania bliżej natury i w czystym środowisku. Rolą władz lokalnych jest zachowanie tych walorów jako dziedzictwa dla przyszłych pokoleń.

Występowanie obszarów o wysokich walorach przyrodniczych wiąże się z ograniczeniami prawnymi, dotyczącymi ich gospodarczego wykorzystania, w tym również przedsięwzięć inwestycyjnych. Ograniczenia te dotyczą zarówno działalności rolniczej, jak i innych rodzajów działalności gospodarczej [Ustawa... 2004]. Często działają zniechęcająco na przyszłych inwestorów. W konsekwencji prowadzi to do ograniczania możliwości rozwojowych, przedsiębiorczości, ograniczania dochodów miejscowej ludności, dochodów budżetów gminnych i w skrajnych przypadkach może doprowadzić do marginalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego tych terenów.

Stosowanie ograniczeń prawnych ma niebagatelne znaczenie w kontekście możliwości rozwojowych gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych, objętych ochroną prawną. Zjawisko to nie ma charakteru jednostkowego, bowiem 32,5% powierzchni kraju obejmuje System Obszarów Chronionych, z czego 22% stanowią użytki rolne [*Ochrona środowiska* 2005].

Na terenie województwa dolnośląskiego około 20% powierzchni zajmują różnego typu obszary chronione (tabela 1).

TABELA 1. Tereny o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione na Dolnym Śląsku w 2007 roku

TABLE 1. Areas with specific great environment natural conditions protected by law on Lower Silesia in 2007

Wyszczególnienie	Powierzchnia	
	ha	% województwa
Parki narodowe	11 920,9	0,6
Rezerwaty przyrody	10 504,3	0,5
Parki krajobrazowe	196 789,4	9,9
Obszary chronionego krajobrazu	136 228,2	6,8
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	460,3	0,0
Użytki ekologiczne	5 015,7	0,3
Ogółem	360 918,8	18,1

Źródło: *Rocznik statystyczny...* [2008].

W regionie tym 11 gmin (8% ogółu) posiada znaczący, ponad 50-procentowy udział obszarów chronionych w powierzchni ogólnej gminy. Do takich jednostek terytorialnych należą gminy Krośnice oraz Przemków (tabela 2).

TABELA 2. Powierzchnia prawnie chroniona na terenie wybranych gmin w 2008 roku

TABLE 2. Area legally protected by law on the terrains of selected communes in 2008

Gmina	Parki krajobrazowe		Obszary chronionego krajobrazu		Rezerwaty przyrody, użytki ekologiczne		Suma powierzchni chronionej	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
	Krośnice	12 283	68,90	–	–	–	–	12 283
Przemków	7 265	71,50	1312	12,90	1 603	15,70	10 180	100,00

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

Gmina wiejska Krośnice, położona w północnej części Dolnego Śląska, w powiecie milickim, posiada prawie 70% obszarów chronionych w powierzchni ogólnej. Na terenie gminy znajduje się Park Krajobrazowy „Dolina Baryczy”, największy powierzchniowo park krajobrazowy w Polsce, zajmujący obszar ponad 20 tys. ha, z czego 12 283 ha znajduje się w omawianej gminie. Pozostałe formy ochrony stanowi 25 różnych pomników przyrody. W gminie tej 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. Żyje tutaj 170 gatunków ptaków. Na terenie tym zlokalizowane jest największe w Europie skupisko stawów hodowlanych. Obszary leśne stanowi pierwotny drzewostan bogaty w runo leśne i zwierzyinę.

Gmina Krośnice charakteryzuje się niskim wskaźnikiem gęstości zaludnienia, wynoszącym 45 osób na 1 km² (średni poziom gęstości zaludnienia w województwie dolnośląskim wynosi 145 osób na 1 km²).

Wyposażenie obszarów wiejskich w sieć wodociągową i kanalizacyjną ma istotne znaczenie w aspekcie rozwoju tych obszarów oraz w związku z ochroną cennych zasobów naturalnych. Poziom wyposażenia w te elemen-

ty infrastruktury technicznej w gminie Krośnice aż do 2006 roku był niezadowolający. Szczególnie słabo rozwinięta była sieć kanalizacyjna (3 km sieci na terenie całej gminy, według stanu z 2005 roku) [*Rocznik statystyczny...* 2008]. Po 2006 roku dzięki przeprowadzonym inwestycjom sytuacja w tym zakresie znacznie się poprawiła. Oddany został 80-kilometrowy system kanalizacyjny, poprawiający stan ochrony środowiska naturalnego. Gmina charakteryzuje się przeciętnym rozwojem bazy turystycznej (około 5 obiektów noclegowych, oferujących łącznie około 60 miejsc noclegowych) [*Rocznik statystyczny...* 2008]. Posiada przeciętne, jak na warunki dolnośląskie, uwarunkowania klimatyczno-glebowe do prowadzenia produkcji rolniczej. Użytki rolne stanowią 50% jej powierzchni, co oznacza, że udział powierzchni produkcyjnej gminy jest zbliżony do średniej wartości dla województwa.

Gmina miejsko-wiejska Przemków położona jest w północno-zachodniej części województwa dolnośląskiego, w powiecie polkowickim, na terenie Borów Dolnośląskich. Jej powierzchnia ogólna wynosi 10 180 ha i w całości objęta jest ochroną prawną. Ponad 70% powierzchni gminy zajmuje Przemkowski Park Krajobrazowy, stanowiący obszary leśne o skupiskach chronionej roślinności, obejmujące naturalne obszary łąk, torfowisk i stawów, na których terenie, utworzono rezerwat przyrody „Stawy Przemkowskie”, będący trzecim tego typu kompleksem w Europie. Gmina ma również charakter rolniczy, chociaż jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest niska, przede wszystkim ze względu na występowanie słabych gleb. Użytki rolne stanowią 44% jej powierzchni, w gminie tej dominują lasy.

Gmina Przemków ze względu na miasto Przemków posiada wyższy niż Krośnice wskaźnik zaludnienia (82 osoby \cdot km⁻²), lecz 75% ludności mieszka w mieście, natomiast tereny wiejskie są bardzo rzadko zaludnione. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna jest słabo rozwinięta, szczególnie w części wiejskiej gminy, na której terenie funkcjonuje około 50 km wodociągów i brak jest sieci kanalizacyjnej [*Rocznik statystyczny...* 2008]. Baza turystyczna oferuje sto miejsc noclegowych w schronisku młodzieżowym, domu wczasów dziecięcych oraz w gospodarstwach agroturystycznych.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego, harmonizującego realizację celów ekonomicznych i społecznych z celem ekologicznym, ma szczególne znaczenie w przypadku gmin obejmujących terytoria o cennych zasobach środowiska przyrodniczego [Kutkowska 2007]. Działające na tych terenach jednostki samorządu terytorialnego – gminy, w znacznym stopniu przyczyniają się do rozwoju zrównoważonego poprzez tworzenie strategii. Dzięki decentralizacji władzy jednostkom samorządu terytorialnego przekazane zostały narzędzia formalnoprawne, umożliwiające tworzenie własnej polityki społeczno-gospodarczej [Dynowska i Rudowicz 2007]. Takim instrumentem jest między innymi budżet gminy. Wysokość budżetu, jego struktura oraz dynamika decydują o potencjale rozwojowym danej jednostki, zatem politykę finansową gminy można traktować jako jeden z ważnych czynników endogenicznego rozwoju lokalnego⁴.

W Polsce w pierwszym okresie działalności samorządy lokalne koncentrowały się przede wszystkim na rozwiązywaniu bieżących problemów, z czasem za-

częły odczuwać potrzebę wprowadzania kompleksowej, wybiegającej w przyszłość wizji rozwoju [Szulczewska 1998, s. 218]. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym [2001], władze gminy mogą tworzyć lokalne programy gospodarcze. Gdy uznają ochronę środowiska za priorytet rozwojowy, nazywają te programy strategią zrównoważonego rozwoju lub strategią ekorozwoju [Krukowski 2000]. Obie gminy opracowały takie strategie, wskazując w nich na konieczność dbania o środowisko naturalne⁵.

To budżet gminy, czyli ramowy plan finansowy dochodów i wydatków umożliwia wykonywanie zadań, zatem władze gminy odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego. Mogą tworzyć program opierający się na zintegrowanym ładzie i trwałym rozwoju. Jak definiuje Wiatrak [2003 s. 26]: „Zgodnie z założeniami koncepcji planowania zrównoważonego, rozwój wspólnot samorządowych powinien być postrzegany jako proces stałego wzrostu jakości życia lokalnych społeczeństw, wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach o charakterze społecznym, gospodarczym i ekologicznym”. Zatem budżet wykorzystywany jest przez organy gminy do stymulowania rozwoju lokalnego. Jak pisze Hałaburda [2008, s. 52], budżet jest „...także pewną prezentacją programu działania władz samorządowych, w którym cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostały przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zamierzenia realizacyjne”.

CELE I METODA

Celem opracowania jest prezentacja struktury oraz dynamiki zmian wartości dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2000–2007. Jako rok wyjściowy do oceny dynamiki przyjęto 2000 rok. Analizie poddano budżety dwóch gmin dolnośląskich, których cechą charakterystyczną jest duży udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogólnej. Są to gminy Krośnice i Przemków. Szczególną uwagę zwrócono na aktywność władz w pozyskaniu środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, a zwłaszcza z UE, oraz przeznaczanie ich na realizację inwestycji ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska przyrodniczego. Materiały źródłowe zebrano na podstawie danych zawartych w Bazie Danych Regionalnych Urzędu Statystycznego we Wrocławiu. Wykorzystano również informacje dostępne na stronach internetowych oraz w dokumentach własnych gmin.

System finansowy jednostek samorządu terytorialnego podzielony jest na dochody i wydatki [Mirończuk 2005, Tuzimek 2005, Kożuch 2007, Nargiełło

⁴ Jak pisze B. Tuzimek [2005]: „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”.

⁵ Uchwała nr XVII/104/04 Rady Gminy z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Krośnice. Uchwała nr XXII/149/08 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Przemków na lata 2008–2015.

2007]. Dochody te określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [2003] i są one następujące: dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa, środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł. Dochody własne związane są z lokalnymi budżetami w sposób trwały i bezterminowy. Zalicza się do nich: podatki i opłaty lokalne, dochody pochodzące z nadwyżek osiąganych przez przedsiębiorstwa lub instytucje samorządowe pobierające opłaty za usługi, wpływy z majątku. Źródłami dochodów własnych są:

- wpływy z opłat: od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, od środków transportu, podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych,
- wpływy z opłat: służbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, od posiadacza psów, eksploatacyjnej (części ustalonej na mocy ustawy – Prawo geodezyjne i górnicze [1994] oraz innych, stanowiących dochody gminy, uiszczonych na podstawie odrębnych przepisów),
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpływy od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych,
- dochody z majątku gminy,
- sprzedaż, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w objętych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych z budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez gminy, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne gminne na podstawie odrębnych przepisów.

Kolejnym źródłem dochodów gminy jest subwencja ogólna, składająca się z części wyrównawczej oraz oświatowej⁶. Subwencja stanowi bezzwrotny, nieodpłatny rodzaj środków transferowanych z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, o których przeznaczeniu decydują władze gminy [Kozuch 2007]. Dotacje celowe, będące także częścią dochodów gminy, to środki finansowe wpływające do budżetu gminy na ściśle określone zadania o charakterze ponadlokalnym. Pochodzą także z budżetu państwa, są transferami bezzwrotnymi i nieodpłatnymi. Są przeznaczone przez ministrów i wojewodów w granicach kwot wydatków ustalonych dla nich w ustawie budżetowej. Środki na dofinansowanie zadań własnych pochodzą z źródeł zagranicznych, z budżetu UE czy też są to inne środki określone w odrębnych przepisach zgodnie z ustawą o finansach publicznych [2005]. W artykule, analizując strukturę dochodów budżetowych, wzięto pod uwagę procentowy udział poszczególnych rodzajów dochodów w dochodach rocznych ogółem.

⁶ Subwencja wyrównawcza związana jest ze zmniejszeniem dysproporcji w dochodach własnych między poszczególnymi jednostkami samorządowymi o subwencję równoważącą.

Wydatki samorządu terytorialnego są ściśle związane z realizacją funkcji, celów oraz zadań własnych jako jednostki publiczno-prawnej. Wydatki budżetu gminy wywodzą się z zadań, które gmina ma w swoim obowiązku wykonać. Władze gminy posiadają najszerszy zakres kompetencji związanych ze sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym [Ustawa... 1990], jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Podstawowe kierunki wydatków środków finansowych to: finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, pokrycie strat i finansowanie działalności przedsiębiorstw komunalnych, subwencjonowanie gospodarstw domowych, pokrycie kosztów świadczenia usług społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie aparatu gminy oraz obsługę zadłużenia [Denek i in. 2007, s. 48].

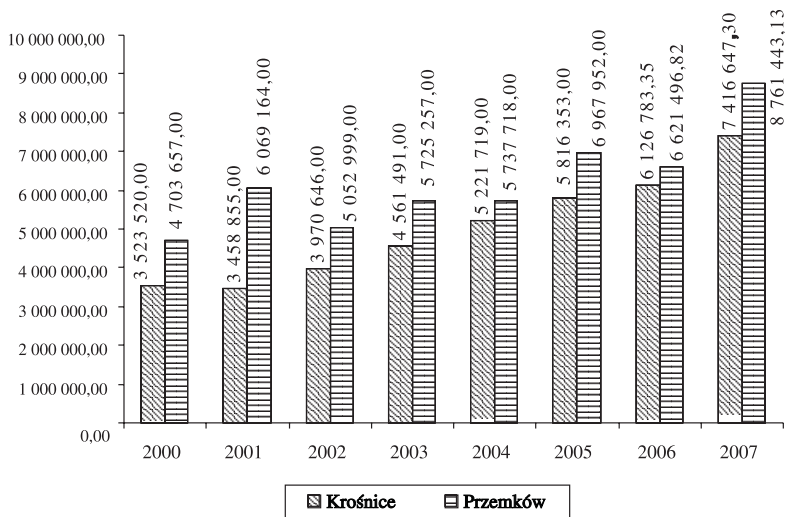
Wydatki samorządu terytorialnego [Jastrzębska 1999, s. 68] mogą być związane z wykonaniem zadań własnych, które mają na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej oraz zadań zleconych. Wydatki budżetu gminy dzielą się na bieżące i inwestycyjne, umożliwiające dalszy jej rozwój.

Członkostwo Polski w UE stworzyło nowe możliwości finansowania projektów inwestycyjnych. Istotnym warunkiem sięgnięcia po środki unijne, czasami ograniczającym możliwości absorpcyjne gmin, jest zachowanie zasady finansowania i wywiązania się z obowiązku wkładu własnego do realizowanych projektów [Jędrzejewski 2007]. Podobnie jak w przypadku struktury dochodów, przeprowadzona analiza struktury wydatków obejmuje procentowy udział poszczególnych rodzajów wydatków w rocznych wydatkach ogółem. Szczególną uwagę zwrócono na wydatki przeznaczane na cele inwestycyjne, ważne z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego.

WYNIKI BADAŃ

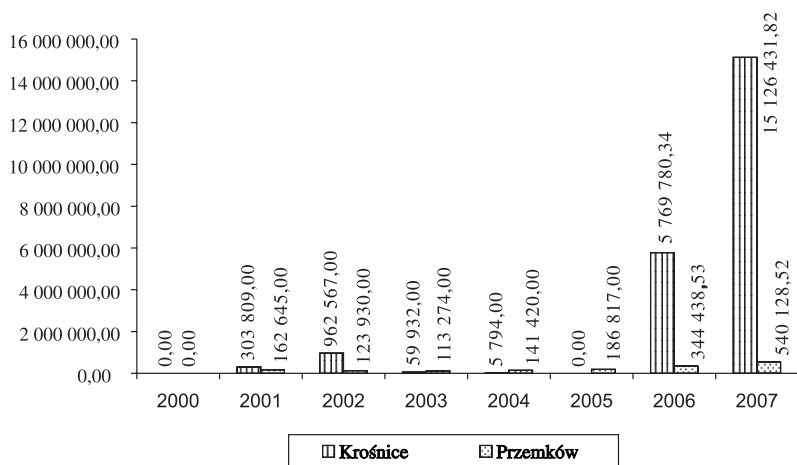
W latach 2000–2007 dochody obu analizowanych gmin zwiększyły się. Szczególnie dużą dynamikę wzrostu dochodów osiągnęła gmina Krośnice, w której w tym czasie wzrosły one czterokrotnie (rysunek 1). Istotny ich przyrost nastąpił w okresie po integracji Polski z UE, a zwłaszcza w 2006 i 2007 roku. Dochody budżetu gminy Przemków rosły stopniowo i w 2007 roku w stosunku do 2000 roku zwiększyły się o 80%. Wzrastały także dochody własne gmin (rysunek 2).

W strukturze dochodów obu gmin widać wyraźne różnice (tabela 3). W gminie Przemków większy udział miały dochody własne i udział ten po nieznaczonym spadku w 2002 roku wykazywał tendencję rosnącą. W 2007 roku dochody własne stanowiły ponad 45% ogólnych dochodów tej gminy, a ich wartość w każdym roku przewyższała wysokość dochodów własnych gminy Krośnice. Udział subwencji wzrastał stopniowo do 2004 roku – do prawie 42% ogółu dochodów, a po tym czasie nieco spadł – do 33% sumy dochodów rocznych w 2007 roku. Przeciętny udział dotacji w strukturach dochodów wykazywał tendencję wzrostową, za wyjątkiem 2001 oraz 2004 roku i w 2007 roku stanowiły one prawie 19% dochodów ogółem. Władze gminy Przemków w nikłym stopniu pozyskiwały w tym czasie środki do finansowania zadań własnych z innych źródeł, a zwłaszcza z budżetu UE (tabela 3).



RYSUNEK 1. Dochody ogółem w latach 2000–2007 [zł]

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.



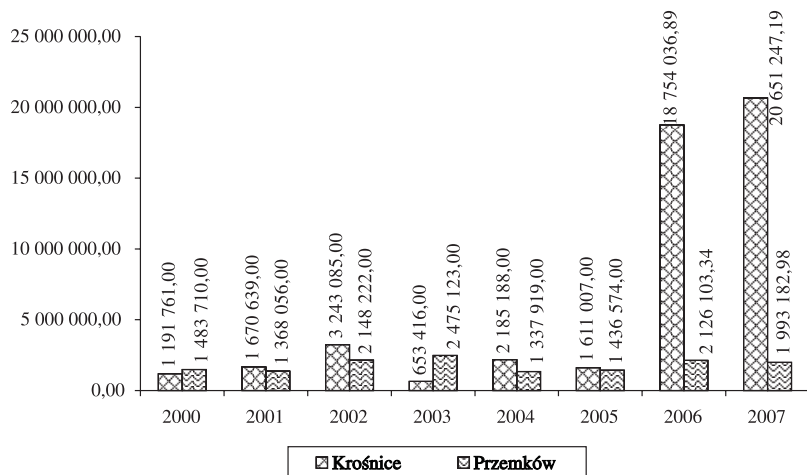
RYSUNEK 2. Dochody własne ogółem w latach 2000–2007 [zł]

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

Wysokość i udział dochodów własnych w dochodach ogółem w gminie Krośnice był w porównaniu do sytuacji w gminie Przemków mniejszy i w okresie od 2000 do 2005 roku utrzymywał się na granicy 40%. W 2007 roku wystąpiło wyraźne zmniejszenie tego udziału i dochody własne stanowiły tylko około jedną piątą dochodów ogółem. W latach 2000–2007 zdecydowanie zmniejszał się także udział subwencji – z 43% do poniżej 18%. Udział dotacji zwiększał się z 13,7% w 2000 roku do 21% w 2007 roku (tabela 3).

Szczególnie duże znacznie w strukturze dochodów gminy Krośnice miały środki finansowe pozyskane z budżetu UE, stanowiące w 2006 roku prawie równowartość dochodów własnych, a w 2007 roku dwukrotnie je przekra-

czające (rysunek 3). Władze lokalne skutecznie pozyskiwały środki z funduszy unijnych, co przełożyło się na jej dynamiczny rozwój. Gmina Krośnice jest liderem w pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy UE w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca⁷. W latach 2005–2006 dofinansowanie z UE na mieszkańca wynosiło 3075 złotych, co stawia gminę wiejską Krośnice na pierwszym miejscu w kraju. Z 13 złożonych projektów 5 zostało zaakceptowanych⁸. Projekty realizowane przez władze gminy Krośnice z funduszy strukturalne UE umożliwiły budowę systemu kanalizacji (wartość projektu 25,3 mln zł – dofinansowanie UE 18,2 mln zł), budowę centrum edukacyjno-turystyczno-sportowego (10,9 mln zł – dofinansowanie UE 6,3 mln zł) oraz w ramach programu ochrony wsi rozbudowę świetlicy, modernizację boiska



RYSUNEK 3. Środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł (w tym z UE) w latach 2000–2007 [zł]

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

oraz placu zabaw dla dzieci (592 mln zł – dofinansowanie UE 380 mln zł)⁹. To właśnie fundusze unijne przyczyniły się do istotnego przyrostu dochodów gminy w ciągu ostatnich lat.

Aktywność w pozyskiwaniu dochodów zdecydowanie zmieniła sytuację finansową gminy Krośnice na tle innych gmin dolnośląskich (tabela 4). Porównując dochody ogółem na 1 mieszkańca w stosunku do średniej dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskie-

⁷ Gmina Krośnice jest laureatem wielu nagród, między innymi Naczelnego Redaktora Rzeczypospolitej, jako najlepsza gmina wykorzystująca fundusze unijne w 2008 roku oraz najlepsza gmina wiejska 2008 roku.

⁸ Samorządowi liderzy funduszy strukturalnych. Fundusze Europejskie nr 2 z 2006 r. Tak działa ZPORR na Dolnym Śląsku nr 4, grudzień 2006 r.

⁹ Według materiałów pozyskanych ze strony internetowej Urzędu Gminy Krośnice.

TABELA 3. Struktura dochodów gmin w latach 2000–2007
 TABLE 3. Commune incomes structure in 2000–2007

Wyszczególnienie	2000		2001		2002	
	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków
	%	%	%	%	%	%
Dochody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody własne, w tym: podatek rolny, podatek od nieruchomości, dochody z majątku, udziały w podatkach państwowych PIT, CIT	39,61	41,11	39,03	48,51	35,69	39,19
Subwencje	43,39	32,23	45,08	36,00	42,99	38,62
Dotacje	13,71	16,88	12,46	14,19	12,67	21,23
Środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł, w tym z budżetu UE	–	–	3,43	1,30	8,65	0,96
Środki na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych	3,29	9,78	–	–	–	–

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

TABELA 5 Struktura wydatków wybranych gmin w latach 2000–2007
 TABLE 5. Expenses structure of selected communes in 2000–2007

Wyszczególnienie	2000		2001		2002	
	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków
	%	%	%	%	%	%
Wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Wydatki majątkowe inwestycyjne	13,45	13,1	17,66	10,87	25,87	16,28
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	0	0	0,04	0,06	0,29	0,32
Wydatki na transport i łączność	0,47	0,22	0,54	0,47	2,03	0,99
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	10,72	16,29	5,56	15,81	15,46	19,01
Wydatki na gospodarkę mieszkaniową	2,14	5,38	0,96	6,51	1,25	5,54
Wydatki na oświatę i wychowanie	57,01	35,18	57,87	34,41	46,46	32,46
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	3,40	2,51	2,85	2,40	2,39	2,26
Wydatki na ochronę zdrowia	0,95	1,38	1,54	0,70	0,67	0,71
Wydatki na pomoc społeczną	13,15	21,26	13,04	16,51	10,27	15,80
Wydatki na kulturę fizyczną i sport	0,51	0,58	0,52	0,61	0,42	0,55
Wydatki na administrację publiczną	10,87	13,65	10,65	13,61	14,07	12,57

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

2003		2004		2005		2006		2007	
Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
40,83	40,56	38,60	41,95	39,23	43,20	25,36	42,01	20,29	45,33
46,44	40,24	42,53	41,46	39,78	36,33	25,32	30,88	17,36	32,96
12,19	18,39	18,83	15,55	20,98	19,31	25,44	24,93	20,96	18,91
0,54	0,80	0,04	1,03	–	1,16	23,88	2,19	41,38	2,79
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

2003		2004		2005		2006		2007	
Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków	Krośnice	Przemków
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
6,21	16,56	16,52	9,77	11,44	9,19	56,76	12,13	56,74	10,24
0,14	0,26	0,04	0,03	5,78	0,08	0,16	0,11	1,25	0,35
2,77	0,72	5,85	0,28	2,77	3,78	10,21	2,16	2,93	5,26
5,81	21,25	5,61	13,05	2,96	6,94	40,28	12,77	51,9	9,72
1,70	6,04	1,39	5,69	2,15	6,55	0,42	5,8	0,39	6,20
46,55	30,17	40,57	39,33	37,08	35,83	16,75	34,81	16,56	34,79
2,96	2,05	6,98	2,99	4,18	3,09	9,17	2,41	4,11	2,77
0,81	0,60	0,63	0,58	0,61	0,56	0,27	0,37	0,25	0,40
14,29	14,11	19,49	17,81	23,26	21,29	13,32	22,47	12,57	20,05
0,44	0,50	0,54	0,66	0,28	0,76	0,06	0,84	0,09	0,77
15,51	15,11	13,16	14,04	15,17	14,25	6,94	12,23	6,90	13,89

go, zauważyć można, iż w 2000 roku były one o 23%, a w 2001 roku o 29% niższe od przeciętnych, podczas gdy w 2007 roku właśnie dzięki środkom finansowym z UE przekraczały średnią wojewódzką o 46%. Natomiast słaba aktywność w pozyskiwaniu środków zewnętrznych władz gminy Przemków spowodowała, iż w 2000 roku dochody ogółem *per capita* różniły się *in minus* od średniej wojewódzkiej o 10%, a w 2006 aż o 27%.

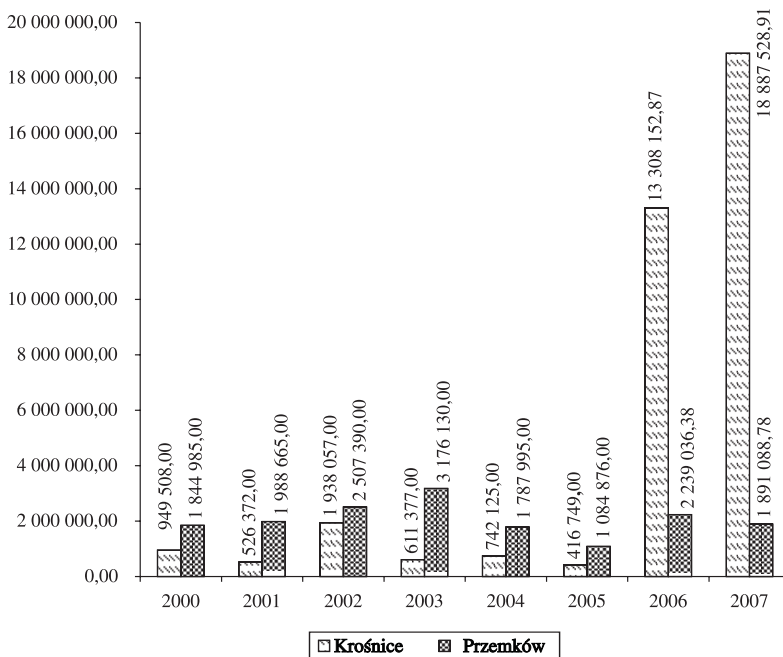
TABELA 4. Dochody na 1 mieszkańca w relacji do średnich dochodów w województwie dolnośląskim w latach 2000–2007

TABLE 4. Incomes per capita versus average incomes in Dolnośląskie Province in 2000–2007

Rok	Krośnice			Przemków		
	dochody ogółem <i>per capita</i>	różnice w stosunku do średniej w województwie	różnice w stosunku do średniej województwa	dochody ogółem <i>per capita</i>	różnice w stosunku do średniej w województwie	różnice w stosunku do średniej województwa
	zł	zł	%	zł	zł	%
2000	1112,40	-252,00	-23,00	1248,26	-116,15	-10,00
2001	1105,41	-321,00	-29,00	1371,02	-56,70	-5,00
2002	1391,42	-78,47	-6,00	1422,08	-47,31	-4,00
2003	1395,42	-138,27	-10,00	1561,34	-27,20	-2,00
2004	1690,14	-135,06	-8,00	1517,40	-308,20	-21,00
2005	1648,21	-671,51	-4,00	1797,16	-118,56	-7,00
2006	3000,08	-763,12	26,00	1763,52	-473,40	-27,00
2007	4533,34	2048,25	46,00	2168,59	-316,50	-15,00

Źródło: BDR, US woj. dolnośląskiego.

Porównując dynamikę wydatków obu analizowanych gmin, można również dostrzec zdecydowane różnice. W gminie Krośnice w latach 2000–2005 zmieniały się one w niewielkim stopniu, proporcjonalnie do wzrostu dochodów. Gwałtowny ich przyrost nastąpił w 2006 roku (rysunek 2). Środki te przeznaczone były głównie na inwestycje, przede wszystkim związane z gospodarką komunalną a zwłaszcza z ochroną środowiska (rysunki 4). Wydatki na cele środowiskowe w latach 2000–2007 zwiększyły się dwudziestokrotnie, co poprawiło w istotny sposób stan infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Kierunki rozdysponowania środków finansowych z budżetów gmin realizowane w gminie Krośnice zgodnie z zasadą realizacji rozwoju zrównoważonego spowodowały zmianę struktury wydatków w latach 2000–2007. Udział wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wzrósł z 10,7% do prawie 52% (tabela 5). Znacznie mniejsze nakłady na inwestycje środowiskowe ponoszono w analizowanych latach w gminie Przemków. W strukturze wydatków udział procentowy wydatków na cele komunalne i ochrony środowiska w latach 2000–2007 zmniejszyły się z 16,3% do 9,7%. W gminie tej podstawowe znaczenie miały wydatki skierowane na oświatę i wychowanie (34,8%) oraz na pomoc społeczną (20%) – tabela 5.



RYSUNEK 4. Wydatki majątkowe inwestycyjne w latach 2000–2007 [zł]
 Źródło: BDR. US woj. dolnośląskiego, opracowanie własne

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Na kondycję finansową gminy, czyli na wielkość oraz odpowiednie dopasowanie dochodów i wydatków wpływa wiele czynników, jak na przykład: lokalizacja i charakter gminy, sytuacja demograficzna, baza ekonomiczna oraz stan zagospodarowania gminy [Nargiełło 2007]. Przedmiotem analizy były budżety dwóch gmin dolnośląskich – Krośnice i Przemków, których cechą wspólną jest duży zasięg terenów prawnie chronionych ze względu na waloryzację jakości środowiska przyrodniczego, rolniczy charakter gminy oraz relatywnie niski stopień zagospodarowania infrastrukturalnego.

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Dynamika przyrostu dochodów dla gmin w latach 2000–2007 różniła się wyraźnie. Dochody gminy Krośnice wzrosły w tym czasie czterokrotnie, a dochody gminy Przemków zwiększyły się o 80%.

2. W strukturze dochodów gminy Przemków podstawowe znaczenie miały dochody własne, które w 2007 roku stanowiły 45% dochodów ogółem. Budżet gminy Krośnice w kolejnych latach w coraz mniejszym stopniu bazował na dochodach własnych. W 2007 roku dochody te stanowiły 20% dochodów ogółem. Szczególnie duże znaczenie w tej gminie miały w latach 2006 i 2007 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 minus 23% do plus 46%. Dochody na 1 mieszkańca w gminie Przemków były wyraźnie niższe od średniej w województwie z tendencją pogłębiania się tej dysproporcji.

4. Po 2006 roku 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. Znacznie mniejsze nakłady inwestycyjne na cele ochrony środowiska poniosła w tych latach gmina Przemków. W gminie tej znaczną część środków budżetowych przeznaczano na oświatę i wychowanie oraz 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 ekorozwoju wskazanych w opracowanej strategii. W gminie Przemków aż do 2007 roku nie zajmowano się takimi działaniami. Strategia tej gminy¹⁰ opracowana została dopiero w 2008 roku. Być może przyczyną słabej aktywności władz gminy Przemków w pozyskiwaniu środków unijnych był brak dostatecznych środków finansowych własnych umożliwiających realizację inwestycji, a może słabość aparatu administracyjnego. Problemy te będą przedmiotem dalszych badań.

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 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 cennych przyrodniczo.

BIBLIOGRAFIA

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., 2007: *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dynowska J., Rudowicz E., 2007: *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin*. „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia” 6 (2): 27–35.
- Hałaburda D.A., 2008: *Budżet jako instrument polityki fiskalnej gminy*. W: *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*. Red. D.A. Hałaburda. Wydawnictwo WSE w Białymstoku: 49–60.

¹⁰ „We wszystkich tych ujęciach ekorozwój traktuje się, jako powszechnie pożądaną formę rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego potrzeby gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Zastosowana w budowie niniejszej Strategii zasada rozwoju zrównoważonego zakłada możliwość równoległego rozwijania wszystkich trzech sfer gminy (gospodarczej, społecznej i środowiskowej) dzięki zrozumieniu wagi każdej z nich i umiejętności znajdowania rozwiązań każdej z nich. Dla gminy Przemków będzie to taki model przemian ekologiczno-społeczno-gospodarczych, który z jednej strony utrzyma powszechnie pożądaną stan lokalnej przyrody, a z drugiej niepotrzebnie nie ograniczy rozwoju lokalnej społeczności i jej gospodarki” [Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Przemków na lata 2008–2015].

- Heffner A., 2008: *Drugie domy a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*. „Wieś i Rolnictwo” 4 (141): 28–46.
- Jastrzębska M., 1999: *Zarządzanie finansami gmin, aspekty teoretyczne*. WUG, Gdańsk.
- Jędrzejewski J., 2007: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Wybrane zagadnienia. Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz – Gdańsk.
- Koźuch A., 2007: *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*. „Roczniki Naukowe SERiA” IX, 2: 164–169.
- Krukowski K., 2000: *Rozwój zróżnicowany w strategiach gmin wiejskich*. „Roczniki Naukowe SERiA” II, 2: 78–83.
- Kutkowska B., 2007: *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich zlokalizowanych na terenach o dużych walorach przyrodniczych*. „Wieś i Rolnictwo” 3 (136): 109–128.
- Mirończuk A., 2005: *Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich*. „Roczniki Naukowe SERiA” VII, 4: 2983–2987.
- Nargiełło J., 2007: *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gminy*. „Komunikaty, raporty, ekspertyzy” 528.
- Ochrona środowiska. Informacje statystyczne*, 2005. GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny woj. dolnośląskiego*, 2008. WUS, Wrocław.
- Szulczewski B., 1998: *Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym*. W: *Sterowanie ekorozwojem. Zarządzanie w warunkach ekorozwoju*. 1. Red. B. Poskrobko. Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok: 218.
- Tuzimek B., 2005: *Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego*. „Wieś i Rolnictwo” I (126): 127–143.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geodezyjne i górnicze. Dz.U. nr 27, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 199 z późn. zmianami.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. Dz.U. nr 92, poz. 880.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Wałaszek M., 2007: *Rozwój gospodarczy gmin a fundusze strukturalne*. „Roczniki Naukowe SERiA” IX, 2: 391–394.
- Wiatrak A.P., 2003: *Rozwój zrównoważony w strategii rozwoju gminy*. W: *Strategie rozwoju. Aspekty instytucjonalne*. T. 1, Wydawnictwo SGGW, Warszawa: 25–33.

THE USE OF FUNDS OF LOCAL COUNCILS IN THE IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRESENTED ON THE EXAMPLE OF COMMUNES FROM LOWER SILESIA

Abstract. The paper presents an analysis of the dynamics and structure of budgetary incomes and expenditures of two Lower Silesian communes, having a high share of areas protected because of the great value of the natural environment. In the strategies of the two communes emphasis has been put on the necessity to observe the principles of ecological development. In 2000–2007 the incomes of the examined communes increased. The incomes of the commune Krośnice grew four times owing mainly to successful efforts to obtain financial means from EU funds. The commune’s authorities have earmarked substantial amounts for investments in infrastructure, especially in facilities serving environmental protection. The budget of the other commune – Przemków, was based on the commune’s own resources and subsidies, with EU means having a minimal share in the incomes. The latter fact has limited the commune’s investment abilities. In the result of differences in the communes’

effectiveness of obtaining financial means from external sources the annual per capita income in the commune Krośnice has grown tangibly in comparison with the average figure for the Lower Silesian region, whereas the annual per capita income in the commune Przemków has fallen, widening the gap between its development possibilities and the development potential of the remaining Lower Silesian communes.

Key words: budget of a commune, areas of great natural value, Lower Silesia