

Rola środków z budżetu Unii Europejskiej w finansowaniu gmin wiejskich województwa mazowieckiego

Olga Żmijewska*

Streszczenie: W artykule przedstawiono udział środków z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa mazowieckiego w 2011 r. Zrealizowanie celu tych badań dostarcza informacji o skali, jaką stanowią środki unijne w budżetach gmin, i korzyściach, jakie z tego wynikają. W omówieniu tego problemu badawczego posłużono się porównaniem wszystkich gmin wiejskich województwa mazowieckiego. Dokonano także zestawienia tych gmin w ujęciu powiatowym, aby wskazać, jaki udział stanowią środki unijne wykorzystywane przez gminy wiejskie w całości środków wykorzystywanych przez powiaty, a dla zobrazowania podzielono wszystkie powiaty na podregiony. Odniesiono się również do województwa mazowieckiego oraz całego kraju. W Polsce w 2011 r. średni udział środków unijnych w dochodach ogółem w gminach wiejskich wynosi 7%, natomiast w województwie mazowieckim 8%. W klasyfikacji tych gmin na pięć podregionów największym udziałem charakteryzują się gminy podregionu ostrołęcko-siedleckiego – wynosi on 11%. W ujęciu powiatowym wyróżniają się gminy powiatu sokołowskiego, w których średni udział wynosi 20%. W gminie Sabnie tego powiatu odnotowano najwyższą wartość udziału, który wynosił aż 46%. Jeżeli chodzi zaś o udział środków unijnych gmin wiejskich w wielkości tych funduszy całego powiatu, stuprocentowym udziałem wyróżniły się gminy powiatu siedleckiego.

Słowa kluczowe: gminy wiejskie, dochody gmin, środki z budżetu Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Gmina jest podstawową i najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego. Dzięki temu, że ma osobowość prawną, staje się nie tylko podmiotem prawa publicznego, lecz także prawa prywatnego. Gmina może zatem być takim samym uczestnikiem obrotu gospodarczego, jak inne podmioty prawne. Ma możliwość posiadania własnego majątku i zarządzania nim oraz zaciągania zobowiązań (Dolnicki 2009: 64). Podstawą jej gospodarki finansowej jest budżet – plan dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów gminy i dotyczy roku kalendarzowego (Wójtowicz 2011: 94–98). Władze lokalne na podstawie budżetu prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, co oznacza, że plan finansowy gminy nie jest częścią budżetu państwa ani częścią budżetu innego samorządu. Jest niezależnym planem odzwierciedlającym priorytety władz gminnych. Wykonywanie budżetu gminy można zatem określić jako proces gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków i należy do kompetencji wójta. Dochodami budżetu samorządowego są bezzwrotne środki pieniężne przekazane do budżetu jednostki (Mackiewicz i in. 2003: 78). Dochody jednostek samorządu terytorialnego można

* mgr Olga Żmijewska – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, doktorantka Wydziału Nauk Ekonomicznych, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, e-mail: olgazmijewska23@gmail.com

podzielić według wielu różnych kryteriów, gdyż ustalenie przejrzystego podziału nie jest łatwe, kryteria podziału są różnorodne i nakładają się na siebie. Z punktu widzenia samodzielności gmin istotne znaczenie ma podział dochodów na własne, tj. dochody przekazywane ustawowo organom lokalnym na czas nieoznaczony i dochody obce, które nie mają charakteru stałego, a ponadto nie są to dochody płynące z własnej działalności organów lokalnych. Są to głównie środki z budżetu państwa lub państwowych funduszy pozabudżetowych, czyli subwencje ogólne i dotacje celowe. Mogą to również być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (Borodo 2004: 12–13). Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, zyskała dostęp do środków finansowych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Dają one ogromne możliwości na realizację zadań gmin oraz związanych z nimi inwestycji. Celem badań było zatem określenie udziału środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa mazowieckiego. Podjęto tę kwestię, aby zobrazować, jakie możliwości i korzyści wynikają dla Polski ze wstąpienia do Unii Europejskiej.

1. Materiał i metodyka badań

Analizy problemu dokonano poprzez porównanie dochodów ogółem i udziału w nich środków z budżetu Unii Europejskiej wszystkich gmin wiejskich województwa mazowieckiego. Materiał empiryczny wykorzystany do badań pozyskano z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Na tej podstawie stworzono bazę danych, w której przydzielono gminy do poszczególnych powiatów. Dokonano porównania nie tylko pod względem udziału środków unijnych w dochodach gmin, lecz także pod względem udziału, jaki mają gminy wiejskie w wykorzystaniu środków unijnych w każdym powiecie. Dla zobrazowania wyników badań przydzielono poszczególne powiaty do pięciu podregionów województwa mazowieckiego. W ostatnim etapie badań wykorzystano sprawozdania finansowe oraz wywiady przeprowadzone z pracownikami gmin, w których odnotowano największy udział środków unijnych w dochodach ogółem, aby móc wskazać korzyści, jakie płyną z pozyskanych środków z budżetu Unii Europejskiej, i zrealizowane dzięki temu inwestycje. Okresem badawczym był rok 2011.

2. Wyniki badań

Osiągnięcie celu badań, czyli określenie udziału środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa mazowieckiego, było możliwe przy zastosowaniu rozumowania indukcyjnego, jednak przedstawienia wyników tych badań dokonano przy zastosowaniu rozumowania dedukcyjnego.

Udział funduszy unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich w całej Polsce wynosił w 2011 r. 7%, natomiast w województwie mazowieckim 8%. W tabeli 1 przedstawiono sumę dochodów ogółem gmin wiejskich i udział w nich środków z budżetu Unii Europejskiej w rozbiciu na pięć podregionów województwa mazowieckiego. I tak, odpowiednio do podregionu ciechanowsko-płockiego należą gminy wiejskie powiatu ciechanowskiego, gostyńskiego, mławskiego, płockiego, płońskiego, sierpeckiego i żuromińskiego. Do podregionu ostrołęcko-siedleckiego gminy wiejskie powiatu łosickiego, makowskiego, ostrołęckiego, ostrowskiego, przasnyskiego, pułtuskiego, siedleckiego, sokołowskiego, węgrowskiego oraz wyszkowskiego. Podregion radomski tworzą gminy wiejskie powiatu białobrzeskiego, kozie-

nickiego, lipskiego, przysuskiego, radomskiego, szydlowieckiego, i zwoleńskiego. Podregion warszawski wschodni tworzą gminy powiatu garwolińskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego i wołomińskiego. Do ostatniego podregionu warszawskiego zachodniego zaliczamy gminy powiatu grodziskiego, grójeckiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, sochaczewskiego, warszawskiego zachodniego oraz żyrardowskiego.

Tabela 1

Środki z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa mazowieckiego w ujęciu regionalnym w 2011 roku (mln zł)

Podregion	Dochody ogółem	Środki unijne	Udział środków unijnych (%)
Ciechanowsko-płocki	935,94	79,87	9
Ostrołęcko-siedlecki	1269,45	134,41	11
Radomski	727,58	49,98	7
Warszawski wschodni	762,95	39,49	5
Warszawski zachodni	885,60	27,71	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z tabeli 1 wynika, że największy udział środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem zaobserwowano wśród gmin wiejskich należących do podregionu ostrołęcko-siedleckiego. Wart zauważenia jest również fakt, że w gminach tej części województwa mazowieckiego zarówno dochody ogółem, jak i środki unijne są zdecydowanie wyższe niż w pozostałych podregionach, a udział tych funduszy w dochodach ogółem wynosi 11%.

Przechodząc do bardziej szczegółowych danych i analizując strukturę podregionów, można zaobserwować, w których powiatach fundusze europejskie przyznane gminom wiejskim stanowią największy udział w sumie środków unijnych powiatu. Pokazany jest także udział środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich w poszczególnych powiatach. Dane te przedstawiono w tabeli 2.

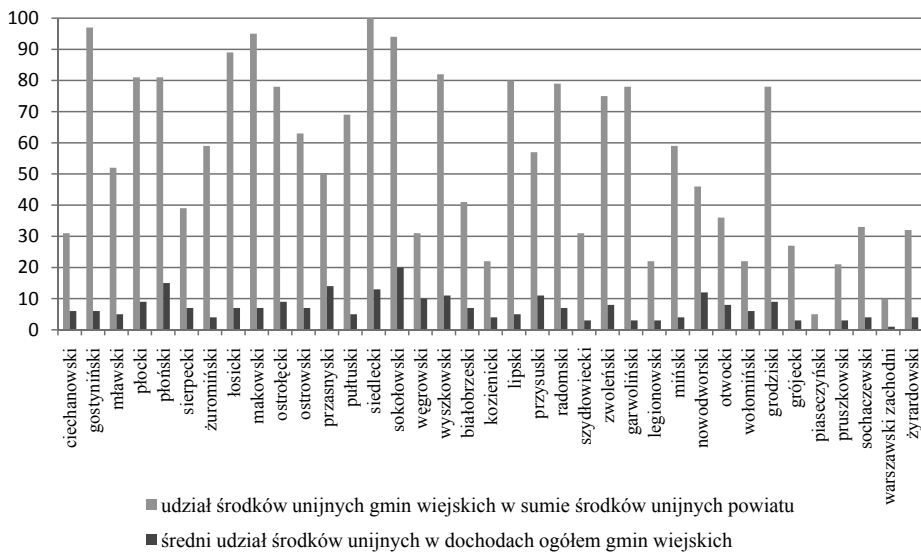
Tabela 2

Wykorzystanie środków unijnych przez gminy wiejskie w poszczególnych powiatach (%)

Powiat	Udział środków unijnych gmin wiejskich w sumie środków unijnych powiatu	Średni udział środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich	Powiat	Udział środków unijnych gmin wiejskich w sumie środków unijnych powiatu	Średni udział środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich
1	2	3	4	5	6
Ciechanowski	31	6	lipski	80	5
Gostyniński	97	6	przysuski	57	11
Mławski	52	5	radomski	79	7
Płocki	81	9	szydlowiecki	31	3
Płoński	81	15	zwoleński	75	8
Sierpecki	39	7	garwoliński	78	3

1	2	3	4	5	6
Zuromiński	59	4	legionowski	22	3
Łosicki	89	7	miński	59	4
Makowski	95	7	nowodworski	46	12
Ostrołęcki	78	9	otwocki	36	8
Ostrowski	63	7	wołomiński	22	6
Przasnyski	50	14	grodziski	78	9
Pułtowski	69	5	grójecki	27	3
Siedlecki	100	13	piaseczyński	5	0
Sokołowski	94	20	pruszkowski	21	3
Węgrowski	31	10	sochaczewski	33	4
Wyszowski	82	11	warszawski zachodni	10	1
Białobrzegi	41	7	żyrardowski	32	4
Kozienicki	22	4			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.



Wykres 1. Wykorzystanie środków unijnych przez gminy wiejskie w poszczególnych powiatach (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z analizy danych przedstawionych w tabeli 2 można wnioskować, że w 2011 r. udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych gminom wiejskim w sumie środków unijnych powiatu jest największy w powiecie siedleckim i sięga aż 100%. Oznacza to, że wszystkie środki unijne przekazane do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w tym powiecie zostały wykorzystane przez gminy wiejskie. Na zbliżonym, bardzo wysokim, poziomie udziału tych funduszy w gminach wiejskich w porównaniu z całym powiatem pla-

sują się gminy powiatów gostynińskiego (97%), makowskiego (95%) oraz sokołowskiego (94%). Najmniejszym udziałem funduszy z budżetu Unii przekazanych gminom wiejskim w porównaniu ze środkami będącymi w całym powiecie wyróżniają się gminy powiatu piaseczyńskiego, gdzie udział ten wynosił zaledwie 5%, oraz gminy powiatu warszawskiego zachodniego z dziesięcioprocentowym udziałem. Jeśli chodzi zaś o średni udział środków unijnych w dochodach ogółem gmin wiejskich poszczególnych powiatów, wyróżnia się powiat sokołowski, gdzie udział ten wynosi 20%. Kolejne miejsca zajmują: powiat płoński (15%) oraz powiat przasnyski z udziałem na poziomie 14%. Wszystkie dane są zobrazowane na wykresie 1.

Na wykresie pokazano, jak ogromny udział stanowią środki pochodzące z budżetu unijnego, przeznaczone dla gmin wiejskich w całkowitej wielkości tych środków skierowanych do każdego powiatu. Uwidoczniają się również różnice pomiędzy poszczególnymi powiatami województwa mazowieckiego.

W tabeli 3 przedstawiono wszystkie gminy wiejskie województwa mazowieckiego, uwzględniając powiat, w jakim się znajdują; udział środków z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem w 2011 r. przekraczał tu 15%. Takich gmin odnotowano 37. Powiaty, w których średni udział tych funduszy w dochodach ogółem gmin wiejskich był największy, to siedlecki i sokołowski. Udział w obydwu jednostkach wynosił 27%. Oznacza to, że środki unijne w gminach wiejskich tych powiatów stanowiły średnio 27% dochodów ogółem. W powiecie sokołowskim w gminie Sabnie odnotowano największy udział tych środków w porównaniu ze wszystkimi gminami wiejskimi województwa mazowieckiego – wynosił aż 46%. Na drugim miejscu uplasowała się gmina Suchożebry powiatu siedleckiego z udziałem na poziomie 37%. Jeśli chodzi zaś o liczbę gmin wiejskich w jednym powiecie, w których udział środków unijnych w dochodach ogółem przekracza 15%, najwięcej ich jest w powiecie płońskim – aż pięć spośród dziesięciu wszystkich gmin wiejskich tego powiatu. Średni udział środków unijnych w budżetach ogółem tych gmin wynosi 21%, z czego największym udziałem wyróżnia się gmina Płońsk (29%), a najmniejszy odnotowano w gminie Żałuski (16%).

W powyższych danych jest zauważalna duża różnica w udziale funduszy unijnych w dochodach ogółem w badanych gminach. Warto zatem zastanowić się, z czego one wynikają? Czynnikiem jest wiele i nie można jednoznacznie stwierdzić, co jest głównym powodem takiej sytuacji, bez dokładnej analizy struktury wewnętrznej gmin. Jednak ważnym czynnikiem warunkującym daną sytuację jest skuteczność w ubieganiu się o fundusze z programów unijnych i co się z tym wiąże – kompetencje pracowników i organizacja wewnętrznych jednostek odpowiedzialnych za tę część polityki finansowej gminy.

Środki z budżetu Unii Europejskiej trafiające do gmin wiejskich są dla nich ogromną szansą i pomocą w realizowaniu nie tylko zadań, do których gmina jest zobligowana, lecz także dają szansę na przeprowadzenie inwestycji, na które gminy nie mogłyby sobie pozwolić, gdyby nie te fundusze. Na potwierdzenie tego przedstawiono niektóre z przeprowadzonych inwestycji, zrealizowanych w 2011 r. wraz ze wsparciem środków z budżetu Unii Europejskiej w gminach, które wyróżniły się największym udziałem tych środków w ogóle dochodów. I tak, w gminie Sabnie w 2011 r. wykorzystano ze środków unijnych na różnorodne inwestycje kwotę 8 752 352 zł. Zrealizowano dzięki temu m.in. takie inwestycje, jak „Nowy zawód – szansa dla mieszkańców gminy Sabnie”, a ogólnym celem projektu było wsparcie inicjatywy edukacyjnej pozwalającej na podniesienie aktywności zawodowej mieszkańców tej gminy oraz dodatkowe zajęcia pozalekcyjne dla uczniów, umożliwiające im rozwijanie różnorodnych umiejętności. Największa zaś część pozyskanych środków była przeznaczona na realizację wieloletniej inwestycji związanej z budową zbiornika retencyj-

Tabela 3
Udział środków z budżetu Unii Europejskiej w dochodach ogółem w gminach wiejskich województwa mazowieckiego w 2011 roku (mln zł)

Powiat	Gmina	Dochody ogółem	Środki unijne	Udział (%)	Powiat	Gmina	Dochody ogółem	Środki unijne	Udział (%)
Ciechanowski	Grudusk	14,22	2,14	15	sokołowski	Bielany	11,74	2,42	21
	Ojrzeń	14,93	2,16	15		Repki	17,90	3,29	18
	Strzegowo	28,47	4,38	15		Sabnie	19,00	8,75	46
Płocki	Słubice	20,07	4,24	21	wegrowski	Sterdyń	14,47	3,12	22
	Słupno	38,50	6,36	17		Miedzna	12,46	2,37	19
Płoński	Czerwińsk nad Wisłą	24,32	4,25	17	wyszakowski	Stoczek	19,25	4,09	21
	Naruszewo	20,51	3,51	17		Rząśnik	21,72	3,19	15
Ostrołęcki	Płońsk	30,03	8,82	29	białobrzeski przysuski	Zabrodzie	18,65	3,78	20
	Sochocin	19,66	5,36	27		Radzanów	14,07	2,12	15
	Załużki	18,92	2,94	16		Klówów	14,26	3,96	28
Ostrowski	Baranowo	26,93	6,81	25	nowodworski wołomiński	Potworów	18,98	3,33	18
	Kadzidło	37,13	6,30	17		Teczów	18,93	4,09	22
	Andrzejewo	15,19	2,45	16		Czosnów	32,59	5,95	18
Przasnyski	Czermiece Borowe	13,95	2,82	20	grodziski sochaczewski	Dąbrówka	25,38	5,02	20
	Krasne	11,86	2,33	20		Jaktorów	38,70	6,32	16
	Przasnysz	23,06	3,64	16		Brochów	14,87	3,61	24
Siedlecki	Mokobody	18,44	4,54	25	terezin	Teresin	43,70	10,62	24
	Przesmyki	14,54	4,30	30					
	Skórzec	20,47	3,35	16					
	Suchożebrzy	21,70	8,05	37					

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

nego Niewiadoma. Inwestycje w kolejnej gminie z największym udziałem środków unijnych wśród dochodów ogółem w 2011 r. przeprowadzono w gminie Suchożebry. Wykorzystano tu środki z funduszy unijnych na łączną kwotę 8 045 679 zł i dzięki nim dokonano przebudowy dróg gminnych, wybudowano oczyszczalnię ścieków w jednej z miejscowości gminnych oraz dokonano w kilku z nich przyłączy kanalizacyjnych. Przeprowadzono liczne inwestycje dotyczące zagospodarowania przestrzennego terenów gminnych, przeznaczono również środki na różnorodne inicjatywy edukacyjne w celu rozwoju wykształcenia i kompetencji w regionach. W gminie Przesmyki, w której udział środków unijnych w dochodach ogółem wynosił 30%, całkowitą kwotę 4 301 544 zł wykorzystano m.in. na sanitację gminy, budując przydomowe oczyszczalnie ścieków, wyrównanie szans edukacyjnych oraz podniesienie jakości kształcenia poprzez poprawę stanu i dostępności infrastruktury edukacyjnej sieci szkół w gminie oraz rozbudowę świetlicy wiejskiej.

Na uwagę zasługuje również przedostatnia pod względem wielkości i pierwsza pod względem liczby ludności gmina powiatu sochaczewskiego – Teresin, która w 2011 r. wykorzystwała największą kwotę środków europejskich ze wszystkich badanych gmin wiejskich województwa mazowieckiego. Kwota wynosi 10 620 645 zł i została prawie w całości wykorzystana na działalność usługową działu 710 w ujęciu budżetowym. Wydatki poniesiono na zadanie inwestycyjne „Kompleksowe przygotowanie terenów pod działalność inwestycyjną w gminie Teresin wraz z obwodnicą w ramach Priorytetu I – Tworzenie warunków do rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu”.

Podsumowanie

Województwo mazowieckie jest największym województwem w Polsce zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności. To bardzo zróżnicowany teren, pod wieloma względami. Województwo dzieli się na 37 powiatów i 314 gmin, w tym aż 229 gmin wiejskich, na których oparto powyższe badania. Wśród tych gmin najwięcej środków z budżetu Unii Europejskiej pozyskały te należące do podregionu ostrołęcko-siedleckiego, w których udział środków unijnych w dochodach ogółem gmin wynosił 11%. Wśród wszystkich mazowieckich gmin wiejskich udział środków z budżetu Unii Europejskiej przekazanych gminom wiejskim w sumie środków unijnych powiatu jest największy w powiecie siedleckim i sięga aż 100%. W gminie Suchożebry tego powiatu udział wynosi 37%, a w gminie Przesmyki 30%. Największym zaś udziałem środków unijnych w dochodach ogółem wśród wszystkich gmin wiejskich województwa mazowieckiego wyróżniła się gmina Sabnie powiatu sokołowskiego.

Różnice w dochodach, jakimi dysponują badane gminy, oraz w przeprowadzonych inwestycjach i pozyskanych na ten cel środkach z budżetu Unii Europejskiej są bardzo widoczne. Sytuacja jest spowodowana m.in. różnym sposobem zarządzania finansami gminy, planowaniem rozwoju lokalnego, jak również organizacją jednostek wewnętrznych zajmujących się pozyskiwaniem środków dla samorządu. Wnioskować zatem można, że możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych są determinowane zarówno samodzielnością dochodową i wydatkową w sposobie zarządzania finansami, jak i aktywnością w aplikowaniu o środki z funduszy Unii Europejskiej.

Literatura

- Borodo A. (2004), *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Dolnicki B. (2009), *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Wójtowicz W. (red.) (2011), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M. (2003), *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, „Alinex” Inżynieria Finansowa, Warszawa.
- Sprawozdania z wykonania budżetów gmin.
- Sprawozdania Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

THE PARTICIPATION OF THE EUROPEAN UNION BUDGETARY MEANS IN THE INCOMES OF THE RURAL GMINAS OF THE MASOVIAN VOIVODESHIP

Abstract: The article shows participation of the European Union budgetary means in the total incomes of rural gminas of Masovian Voivodeship in the year 2011. There has been carried out a study aiming at providing information on the scale that the European Union means constitute in the budgets of gminas and the resulting benefits. To address that research problem there was made a comparison of all rural gminas of the Masovian Voivodeship. Those gminas were also compared on the powiat level in order to specify the participation of means utilised by them in the total amount used by poviats, which were also divided into subregions to provide better illustration of the problem. Within the confines of the study there was also made a reference to the Masovian Voivodeship and the whole country. In Poland in 2011 year the total participation of the European Union means in total incomes of rural gminas amounts to 7%, whereas in the Masovian Voivodeship to 8%. Those gminas were classified into 5 subregions among which the subregion of Ostrołęka and Siedlce is characterised by the biggest participation amounting to 11%. On the powiat level were distinguished two gminas of the Sokołowski Powiat where the average participation of the EU means comes to 20%. The highest result, which totalled 46%, was achieved by the Sabnie Gmina. As for the participation of the EU means of rural gminas in the total amount for the whole powiat, the gminas of the Siedlecki Powiat managed to utilise those funds in 100%.

Keywords: rural gminas, incomes of gminas, European Union budgetary means

Translated by Olga Żmijewska