

*Dariusz Paweł Mikołajczyk **

FINANSOWANIE REALIZACJI WYBRANYCH ZADAŃ WŁASNYCH MIASTA I GMINY KŁODAWA W LATACH 2006-2010

1. WPROWADZENIE

Podatki i opłaty lokalne jako dochody budżetowe są jednocześnie najłatwiej dostępnym źródłem finansowania inwestycji gminnych. Wynika to z ich specyfiki, w tym z roli Rady Gminy jako organu ustalającego ich stawki. Pamiętać należy również o roli gminy, skonkretyzowanej przepisami ustaw.

2. GMINA JAKO PODSTAWOWA JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Przez pojęcie gminy Ustawodawca rozumie nie tylko wspólnotę samorządową, ale ponadto odpowiadające jej terytorium¹. Mieszkańcy danego terytorium, tworzący wspólnotę samorządową, są najczęściej ze sobą zintegrowani, co przekłada się na ich zdolność do samoorganizacji dla realizacji wspólnych celów. Z kolei terytorium wyodrębnia się ze względu na specyficzne cechy, w tym jednorodny układ osadniczy czy przestrzenny, ponadto bierze się pod uwagę więzi społeczne oraz gospodarcze, które zapewniają zdolność do wykonywania zadań zleconych².

Członkiem takiej wspólnoty jest się z mocy prawa, niezależnie od zachowania we wspólnocie. Pomimo upodmiotowienia społeczności lokalnej, gmina nie jest sprowadzona tylko do obszaru, lecz analizuje się ją jako wyodrębnione zrzeszenie tworzone przez ludzi ją zamieszkujących³.

* Mgr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 90.

² E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2003, s. 25.

³ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 6.

Gmina, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, ma osobowość prawną. Zyskuje ją z mocy prawa w momencie jej powstania. Każda gmina może być nie tylko podmiotem praw, ale i obowiązków. Co więcej, może podejmować czynności cywilnoprawne. Przyznanie osobowości prawnej uzasadnione było odrębnością majątkową gminy (mienie gminne), jej samodzielnością finansową, a także potrzebą występowania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w obrocie prawnym. Gmina jest jednostką, która może zaciągać zobowiązania oraz ponosić za nie odpowiedzialność. Ponadto bierze ona odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez jej jednostki pomocnicze. Należy również pamiętać o tym, iż, dzięki podmiotowości prawnej, gmina może nawiązywać stosunki prawne z organami państwa⁴.

Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁵ wymienia główne zadania gmin, które sprowadzić można do czterech kategorii:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- ochrony i bezpieczeństwa publicznego,
- ładu przestrzennego i ekologicznego⁶.

Pomimo lokalnego charakteru, duża część spraw znajduje się jednocześnie w gestii samorządu gminnego, jak i administracji rządowej⁷.

3. DOCHODY BUDŻETOWE GMIN

W latach 1990 – 1999 gmina była jedyną samorządową jednostką terytorialną. Mimo pojawienia się powiatów i województw samorządowych, pozostaje ona wciąż najważniejszą jednostką pod względem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych i lokalnych podmiotów gospodarczych. Aby realizować te potrzeby, niezbędny jest stały rozwój gminy, będący gwarantem wyposażenia w środki konieczne do realizacji zadań. W latach 1991 – 1993 kwestie finansów gmin były regulowane przepisami ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania⁸, zaś od 1.01.1994 r. – przez przepisy ustawy z 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin⁹. Z kolei od początku stycznia 1999 r. właściwymi stały się

⁴ W. Niemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST 1991, nr 11 – 12, s. 16.

⁵ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁶ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie...*, op. cit., s. 12.

⁷ K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, ST 1991, nr 11 – 12, s. 21.

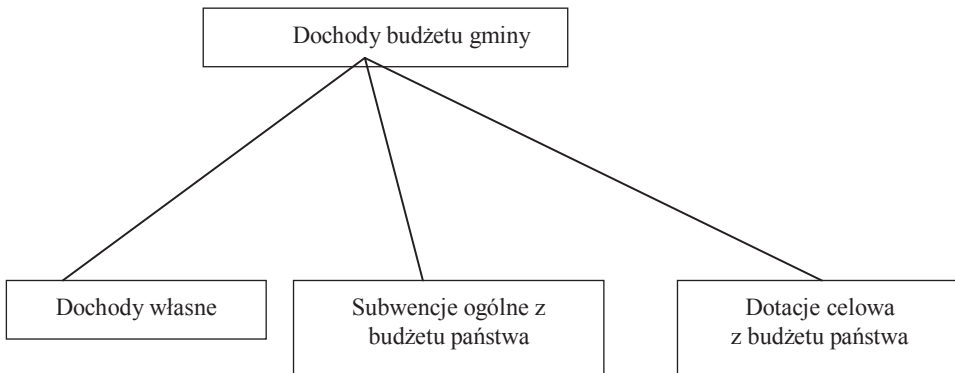
⁸ Ustawa z 14.12.1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 89, poz. 518 ze zm.).

⁹ Ustawa z 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164 ze zm.).

przepisy ustawy z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003¹⁰. Od 2004 r. właściwą ustawą stała się ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹, której część artykułów wraz z dniem 1.01.2009 r. została zastąpiona przepisami ustawy z 7.09.2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹².

Dochody gminy, biorąc pod uwagę źródło ich pochodzenia, dzielą się na dochody własne, subwencje ogólne z budżetu państwa oraz dotacje celowe z państwowego budżetu¹³ (schemat 1).

Schemat 1. Dochody budżetu gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska – Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 146

Z kolei podział dochodów własnych w ramach jednostki samorządu terytorialnego prezentuje tabela 1.

Głównym źródłem zasilania budżetu w zakresie dochodów własnych gminy stanowią wpływy z podatków. Do grupy podatków lokalnych zaliczane są:

¹⁰ Ustawa z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

¹² Ustawa z 7.09.2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1370.).

¹³ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu..., op. cit.*, s. 146.

podatek rolny, leśny, od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od nieruchomości, który odzwierciedla poziom zamożności mieszkańców danej gminy¹⁴.

Od 2004 r. zwiększył się udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵ (39,34%) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych¹⁶ (6,71%). W odróżnieniu od podatków lokalnych władze gminy nie mają bezpośredniego wpływu na ich wielkość, jednak mogą oddziaływać pośrednio na dane podmioty oraz kształtować ich wzrost w strukturze dochodów. Takie zasilanie budżetu gminy zbliżone jest do subwencji¹⁷. Poziom tych dochodów uzależniony jest od liczby podmiotów zlokalizowanych na obszarze gminy oraz od poziomu zatrudnienia¹⁸. Tak więc, poprzez umiejętną ingerencję w lokalny rynek pracy oraz zwiększenie przedsiębiorczości u mieszkańców, gminy mogą wpływać na pożądany wzrost dochodów budżetowych generowanych przez udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.

Tabela 1. Źródła dochodów własnych gminy

Źródło dochodów własnych	Przykład
Wpływy z podatków	<ul style="list-style-type: none"> • od nieruchomości, • rolnego i leśnego, • od środków transportowych, • dochodowego od osób fizycznych płaconego w formie karty podatkowej, • od spadków i darowizn, • od czynności cywilnoprawnych
Wpływy z opłat	<ul style="list-style-type: none"> • skarbowej, • targowej i miejscowej, a także uzdrowskiej, • od posiadania psów, • eksploatacyjnej, • inne – należne na podstawie odrębnych przepisów
Dochody gminnych jednostek budżetowych, a także wpływy dokonywane przez gminne zakłady budżetowe	
Środki pieniężne z majątku gminy	
Spadki, zapisy oraz darowizny na rzecz gminy	
Wpływy z kar pieniężnych oraz grzywien	
Część dochodów (5%) uzyskiwanych przez gminy na rzecz budżetu państwa w wy-	

¹⁴ J. Bogusławska-Klejment, *Podatek od nieruchomości*, Warszawa 1999, s. 13.

¹⁵ Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).

¹⁷ I. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2004, s. 100.

¹⁸ A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czernski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 181 – 182.

niku realizacji zadań zleconych przez administrację rządową	
Odsetki	<ul style="list-style-type: none"> • od udzielonych przez gminę pożyczek, • od nieterminowo przekazanych należności, • od środków zgromadzonych na rachunku bankowym gminy
Inne dochody, które są gminie należne na podstawie przepisów szczególnych	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Art. 4 Ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.)

Następnym, ważnym źródłem dochodów są wpływy z majątku gminy, uzależnione częściowo od wielkości gminy, a także jej potencjału. Zalicza się do nich opłaty za: użytkowanie wieczyste nieruchomości, za trwałą zarząd, opłatę związaną z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz wpływy z najmu czy dzierżawy¹⁹.

Poziom dochodów własnych gmin jest zazwyczaj niewystarczający dla realizacji ich zadań. Ustawodawca wprowadził więc zasilanie zewnętrzne budżetu, przejawiające się w mechanizmie subwencji i dotacji. Jest to dla gmin gwarancja stabilnego i wydajnego źródła dochodów, lecz, niestety, uzależnionego od administracji rządowej. Subwencja ogólna zarówno dla gmin, powiatów, jak i województw podzielona jest na wyrównawczą, równoważącą oraz oświatową²⁰. Różnicę między subwencjami a dotacjami sprowadzić można do stwierdzenia, iż subwencje mają za zadanie finansowanie zadań własnych, zaś dotacje finansują zarówno działania własne, jak i zlecone. Ponadto należy zaznaczyć, iż subwencje ogólne występują niezależnie od dotacji celowych²¹.

4. DOCHODY I WYDATKI BUDŻETOWE MIASTA I GMINY KŁODAWA

Gmina Kłodawa pobiera następujące podatki lokalne:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od czynności cywilnoprawnych.

Z kolei opłatami lokalnymi pobieranymi przez analizowaną jednostkę samorządu terytorialnego są:

- opłata targowa,

¹⁹ *Op. cit.*, s. 190 – 199.

²⁰ Art. 7 Ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

²¹ A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czernski, *Dochody budżetu...*, *op. cit.*, s. 208 – 222 oraz 229 – 231.

- opłata skarbowa.

Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Gminy Kłodawa, realizowane projekty finansowane mają być w maksymalnie 70% przez środki pochodzące z budżetu gminy, a w 30% przez środki pozabudżetowe. Taki zapis powoduje dążenie władz gminnych do maksymalizacji dochodów budżetowych. Wszystkie działania władz w zakresie realizacji budżetu pozostają w zgodzie z przepisami ustawy o finansach publicznych²². Największy nacisk analizowana gmina kładzie na rozwój szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, dlatego też to ona poddana zostanie analizie.

Zrealizowane dochody budżetu gminy Kłodawa w latach 2006- 2010 przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Zestawienie dochodów budżetowych miasta i gminy Kłodawa w latach 2006 -2010

Rok	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje	Subwencje	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w %)
2006	23121067	10475975	5518878	7126214	45,30
2007	23645530	10356733	5303975	7984822	43,79
2008	27278154	12383468	6055498	8839188	45,39
2009	27668542	11614140	5252914	10798488	41,97
2010	28313705	11446523	5833789	11033393	40,43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG w Kłodawie

Powyższe zestawienie wskazuje na ciągle zwiększanie się dochodów ogółem, przy jednoczesnym spadku udziału dochodów własnych, czyli dochodów budżetowych generowanych przede wszystkim przez podatki i opłaty lokalne oraz wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.

Dotacje w latach 2006-2010 utrzymywały się na porównywalnym poziomie, natomiast subwencje z roku na rok są coraz wyższe. W 2006 r. subwencje stanowiły 30,82% dochodów ogółem, zaś w 2010 r. już 38,96%.

Należy również przeanalizować udział wpływów z podatków i opłat lokalnych w dochodach ogółem, co przedstawia tabela 3.

W kolejnych latach udział podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych analizowanej jednostki samorządu terytorialnego oscyluje wokół 40%. Zatem pełnią one znaczącą rolę w zasilaniu gminnego budżetu, a tym samym finansowaniu inwestycji gminnych.

²² Ustawa z 27.09.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Tabela 3. Udział wpływów z podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych oraz dochodach ogółem miasta i gminy Kłodawa w latach 2006-2010

Nazwa podatku (opłaty)	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.
Podatek od nieruchomości	3060209,00	3024348,54	3504178,22	3564060,75	3532161,87
Podatek rolny	643618,06	726844,33	788044,55	827796,24	700524,51
Podatek leśny	5909,00	6077,00	7849,15	8459,05	6189,00
Podatek od czynności cywilnoprawnych	153871,76	181272,66	179336,34	182522,35	191086,24
Opłata targowa	81248,50	67343,00	63301,00	57288,00	52235,00
Opłata skarbową	81248,50	67343,00	63301,00	57288,00	25788,00
Razem	4026104,82	4073228,53	4606010,26	4697414,39	4507984,62
Udział w dochodach własnych	38,43%	39,33%	37,19%	40,45%	39,38%
Udział w dochodach ogółem	17,41%	17,23%	16,89%	16,98%	15,92%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG w Kłodawie

Udział dochodów budżetowych generowanych przez podatki i opłaty lokalne w dochodach ogółem wykazuje tendencję malejącą (od 17,41% w 2006 r. do 15,92% w 2010 r.). Jest to również następstwem wzrostu udziału dotacji i subwencji w całości dochodów, co wpływa negatywnie na funkcjonowanie gminy i realizację zadań własnych w przyszłości.

Z kolei wydatki budżetu gminy Kłodawa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4. Zestawienie wydatków budżetowych gminy Kłodawa w latach 2006-2010

Rok	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące (w PLN)	Wydatki na inwestycje (w PLN)	Wydatki na inwestycje w %	Wydatki bieżące w %
2006	21549453	20356754	1192699	5,53	94,47
2007	23331007	21066393	2264614	9,70	90,30
2008	30094613	22983311	7111302	23,63	76,37
2009	30194781	23737781	6458000	21,39	78,61
2010	32937640	29674640	3263000	9,91	90,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG w Kłodawie

Przy ogólnym wzroście wydatków należy podkreślić wysoki poziom zaangażowanych środków w wydatki majątkowe. W latach 2007-2010 na wydatki te przeznaczono kwotę 19 096 916,00 zł, z czego najwięcej w latach 2008 i 2009, kiedy przebudowano wiele dróg gminnych, budowano kanalizację sanitarną i deszczową, wodociągi, dwa boiska, przekazano pomoc dla powiatu na budowę dróg, wyremontowano Przedszkole Nr 1.

Zbiornicze zestawienie wydatków na realizację wybranych zadań własnych miasta i gminy Kłodawa w poszczególnych latach przedstawia tabela 5.

Należy podkreślić, iż władze lokalne w swych działaniach w ramach realizacji zadań własnych gminy skupiają się przede wszystkim na inwestycjach drogowych, obejmujących zarówno budowę nowych dróg wraz z infrastrukturą towarzyszącą, remont już istniejących czy opracowanie planów, koncepcji i dokumentacji projektowych dla przyszłych inwestycji drogowych.

Tabela 5. Ważniejsze wydatki na realizację zadań własnych miasta i gminy Kłodawa w latach 2006-2010

Inwestycje drogowe					
Rok	Drogi gminne	Ulice w mieście	Bieżące utrzymanie dróg	Drogi powiatowe	Drogi wojewódzkie
2006	1649474,13	4013151,94	145000,00	148995,51	25000,00
2007	512046,76	509432,42	b.d.	475306,98	52045,98
2008	1 924896,89	147663,57	149100,00	300000,00	50000,00
2009	612234,22	37667,52	129400,00	346932,86	30000,00
2010	61562,91	30713,90	b.d.	2057119,17	0
Inwestycje w ochronę środowiska					
	Gospodarka wodno-ściekowa	Gospodarowanie odpadami		Termoizolacja budynków	
2006	127158,00	29280,00		75000,00	
2007	433515,52	67759,80		b.d.	
2008	2464108,58	21153,03		129207,76	
2009	1350503,51	123479,00		61815,00	
2010	0	166064,00		19589,56	
Edukacja, kultura i sport					
2006	9614032,74				
2007	10439681,69				
2008	13405954,98				
2009	14398016,68				
2010	16458306,00				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMiG w Kłodawie

Z kolei w ramach inwestycji w ochronę środowiska, istnieją trzy główne dziedziny – inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową, w gospodarowanie odpadami i termoizolację budynków. W ramach gospodarki wodno-ściekowej

najwyższe nakłady przeznaczane były w analizowanym okresie na budowę i rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (deszczowej i sanitarnej), zarówno w mieście, jak i na obszarach wiejskich, a także na budowę studni głębinowych czy oczyszczalni ścieków. W latach 2008-2009 na ten cel wydatkowano najwyższe kwoty. Tak rozbudowana polityka inwestycyjna spowodowała z jednej strony znaczny wzrost poziomu i jakości życia mieszkańców gminy, z drugiej zaś – wpłynęła na drastyczne ograniczenia inwestycji w roku 2010.

Drugim filarem inwestycji w ochronę środowiska są działania zmierzające do gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i przepisami odpowiednich aktów prawnych. Wiąże się to z zakupem specjalistycznych maszyn i urządzeń do zbioru, segregacji czy zagospodarowania odpadów. Inwestycje te wykazują tendencję rosnącą. Jest to poniekąd następstwem wzrostu poziomu życia mieszkańców gminy i ich zasobności.

Działania mające na celu termoizolację budynków również wpisują się w strategię ochrony środowiska. Środki wydatkowane na ten cel są stosunkowo nieznaczne i wykazują niepokojącą tendencję spadkową.

5. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ STRATEGII ROZWOJU GMINY KŁODAWA – DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA I POTENCJALNE MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA

Zadania własne gminy, ustalone przez Ustawodawcę, znalazły odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych omawianej jednostki samorządu terytorialnego. Jednym z nich jest Strategia Rozwoju Gminy Kłodawa, opracowana w 1999 r. i dotycząca lat 1999 – 2015, przy czym strategia krótkofalowa dotyczyła lat do 2005 r., zaś długofalowa do 2015 r. Pomimo, że część jej zapisów jest już nieaktualnych, nadal jest to dokument obowiązujący.

Priorytetem dla analizowanej jednostki jest rozwój gospodarczy i kulturalny przy wykorzystaniu inwestorów zewnętrznych, w tym zagranicznych. Łączny koszt realizacji strategii określony został na ponad 70,5 mln zł, zaś na samą strategię krótkofalową – na ok. 1,5 mln zł.

Najważniejszymi problemami, według stanu z 1999 roku, utrudniającymi pozyskiwanie nowych inwestorów, są: niepełna kanalizacja, brak sieci gazowej czy zła jakość dróg, a także niewystarczająca oferta inwestycyjna.

Wobec celów zadeklarowanych w Strategii realizowane działania, uwzględnione we wcześniejszej części niniejszego tekstu (tabela 5), są niewystarczające, co wiąże się z ograniczeniami budżetowymi. W wyłącznej gestii gminy winny pozostać wyłącznie najważniejsze dziedziny funkcjonowania społeczności lokalnej, zaś pozostałe należałoby delegować między zakłady budżetowe działające w formie instytucji prywatnych, co, w zgodzie z teoriami

wyboru publicznego, agencji oraz kosztów transakcyjnych, przyczyniłoby się do efektywniejszego wykonywania powierzonych im celów.

Nieocenionym elementem w realizacji założeń Strategii byłoby zwiększenie wpływów budżetowych, jednakże zwiększanie obciążeń podatkowych wobec mieszkańców gminy wzbudzi społeczny sprzeciw. Jako że gmina Kłodawa jest gminą rolniczą, z jednym dużym zakładem pracy – Kopalnią Soli „Kłodawa” S.A., wzrost stawek podatkowych uderzyłby w przeważającą część gospodarstw domowych. Poza tym, już teraz istnieją podmioty gospodarcze zalegające z terminowym uiszczaniem należności, a ich zadłużenie sięga kilkunastu tysięcy złotych, co jest sumą niebotyczną w przypadku indywidualnych gospodarstw rolnych. Należałoby zatem liczyć się ze wzrostem ich liczby, a to przełożyłoby się na zmianę ekipy rządzącej w kolejnych wyborach samorządowych.

Pomocne w realizacji założeń Strategii byłoby organizowanie składek dla mieszkańców na modernizację i bieżącą konserwację sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, realizowane w formie składek miesięcznych, kwartalnych, półrocznych czy rocznych. Dzięki takiemu postępowaniu, zaoszczędzoną kwotę z gminnego budżetu przeznaczyć można byłoby na urzeczywistnienie kolejnych projektów. Takie fundusze składkowe istniały na terenie gminy na początku lat 90. i związane były właśnie z wyżej wymienionymi działaniami.

Inną kwestię stanowi brak inwestycji realizowanych w formie partnerstwa publiczno – prywatnego. Taka forma współpracy między sektorami publicznym i prywatnym pozwala na rozłożenie kosztów finansowych związanych z urzeczywistnieniem określonego projektu na cały okres realizacji inwestycji, w miejsce niezwłocznego obciążenia nimi budżetu jednostki publicznej. Koszty te są ponoszone przez użytkowników usług, zwolnionych w ten sposób z płacenia podatków, bądź są spłacane przez sektor publiczny w całym okresie trwania kontraktu. W ten sposób system PPP pozwala budżetom jednostek publicznych na przełamanie w krótkim okresie bariery ograniczeń finansowych, wynikających z niedostatecznego poziomu dochodów realizowanych przez podatki, czy też z ograniczeń związanych z maksymalnym poziomem długu publicznego²³.

Taka forma realizacji inwestycji byłaby szczególnie pomocna przy wielomilionowych projektach związanych szczególnie z gospodarką wodno – ściekową na terenie gminy. W całej Polsce gminy unikają zawierania takich porozumień, co wynika z niewiedzy urzędników co do korzyści, jakie może to przynieść, a odbija się m.in. na stanie infrastruktury oraz mozolnej budowie np. sieci wodociągowych czy kanalizacyjnych. Dobitym tego przykładem jest odkładanie budowy sieci gazowej czy kanalizacyjnej w północno – wschodniej części

²³ Zob. E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno – prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008.

gminy Kłodawa, gdzie, pomimo istnienia planu budowy tej infrastruktury, od lat nie podejmuje się ich realizacji. Przyczyną tego są ogromne koszty budowy sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków, na które obecnie gmina nie może sobie pozwolić. Dlatego też, co najmniej na szczeblu województwa, powinno się wprowadzić zmiany w błędnym postrzeganiu partnerstwa publiczno – prywatnego, a dzięki organizowaniu szkoleń z tego zakresu, urzędnicy samorządowi również poznaliby korzyści wynikające z tej formy współpracy.

Większą uwagę należy zwrócić ponadto na stowarzyszenia i związki, w których gmina uczestniczy. Samo członkostwo w określonej organizacji nie wystarczy, lecz należy w niej aktywnie działać. Pozytywnym przykładem współpracy między gminami dwóch województw może być Centralny Łuk Turystyczny, obejmujący gminy: Łęczycza, Uniejów, Kłodawa, Dąbie, Krośnice, Grabów, Świnice Warckie, Góra Świętej Małgorzaty oraz Kopalnię Soli „Kłodawa” S.A., reklamowany m.in. w środkach masowego przekazu czy na targach turystycznych.

Należy pamiętać również o potencjale tkwiącym w takich organizacjach, jak np. Międzygminny Związek *Kolski Region Komunalny*, gdzie, przy współpracy uczestniczących gmin, możliwe byłoby skanalizowanie większej liczby miejscowości, w tym tych położonych na granicach gmin, a wszystko dzięki niższym nakładom kapitałowym.

Bardzo ważnym źródłem finansowania inwestycji jest również Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013. Konieczne jest pobudzenie lokalnej społeczności do składania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków z tegoż Programu. Urzędnicy winni większą uwagę skupić na pozyskiwaniu środków unijnych, które mogłyby wspomóc działania rewitalizacyjne na obszarze miasta i gminy.

Wsparcia udzielić ponadto mogą: Bank Ochrony Środowiska, Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Ekofundusz. Pieniądze gmina może pozyskać przez emisję obligacji skierowanych do mieszkańców czy gmin sąsiednich. Charakteryzowałyby się one długim terminem wykupu oraz niskim ryzykiem, a pozyskane środki przeznaczone mogłyby zostać na realizację kolejnych inwestycji. Należy przy tym pamiętać, aby nie przekroczyć obowiązującej granicy dopuszczalnego długu publicznego.

6. PODSUMOWANIE

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego odpowiedzialna jest za realizację fundamentalnych potrzeb lokalnej społeczności. Taki podmiot posiadający osobowość prawną funkcjonuje w oparciu o przepisy obowiązujących aktów prawnych, uzyskuje wpływy do swojego budżetu – w

znacznej mierze z podatków i opłat lokalnych, ale również wydatkuje środki na realizację tzw. zadań własnych, nałożonych na gminę przez Ustawodawcę.

Analizowana jednostka samorządowa opierając się o przepisy ustaw oraz dokument strategiczny, jakim jest Strategia Rozwoju Gminy Kłodawa, podejmuje się inwestycji w kilku głównych, kluczowych dziedzinach: infrastruktura drogowa, ochrona środowiska, a także edukacja, kultura i sport.

Z uwagi na istniejące ograniczenia budżetowe, należy poszukiwać potencjalnych metod finansowania inwestycji gminnych. Najważniejszą rolę w tej kwestii należy przypisać nadal niedocenionemu partnerstwu publiczno-prywatnemu. Ponadto niebagatelne znaczenie odgrywać mogą stowarzyszenia czy związki gmin, a także pozyskiwanie środków z funduszy europejskich, tudzież BOŚ lub Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Alternatywnym źródłem pozyskania środków na inwestycje może być także emisja obligacji gminnych. Należy jednak pamiętać, aby wydatkować środki tak, by nie przekroczyć granicy dopuszczalnego długu publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999.
- Bogusławska-Klejment J., *Podatek od nieruchomości*, Warszawa 1999.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.
- Niemiec W., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, ST 1991, nr 11 – 12, s. 16.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Patrzalek I., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2004.
- Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, ST 1991, nr 11 – 12, s. 21.
- Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008.
- Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2003.

Dariusz Paweł Mikołajczyk

FUNDING THE SELECTED OWN TASKS OF TOWN AND DISTRICT KŁODAWA IN YEARS 2006-2010

This article contains important information related to the functioning of the Basic units of local government in Poland, such as municipalities, their funding and the scope of their duties. In the example of cities and municipalities Kłodawa, there is analyzed the significance of income from local taxes and charges in their tasks of that unit. Disbursement of funds was compared with the individual policy documents and there were proposed changes to the desired sample orientations in order to increase their effectiveness. One of them is still underestimated in Poland, public-private partnership, which part of the study was also devoted in this article.