

ZOFIA KOŁOSZKO-CHOMENTOWSKA
Politechnika Białostocka

BUDŻET GMINY A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

1. Wprowadzenie i uwagi metodyczne

W okresie zmian społeczno-ekonomicznych problemy rozwoju gospodarczego nabierają szczególnego znaczenia. Do podstawowych zasad rozwoju należy zasada efektywnego spożytkowania zasobów regionu. Stałym elementem oceny rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich są badania dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej. Mieszczą się one w szerokim nurcie badań obejmujących zmiany w koniunkturze ekonomicznej w zależności od przemian ustrojowych.

Wyrazem aktywnej postawy wobec przemian gospodarczych jest sektor małych i średnich przedsiębiorstw. O pozytywnych aspektach tego sektora świadczy elastyczność, kreatywność i innowacyjność firm. Rozwój przedsiębiorczości obserwuje się również na obszarach wiejskich, aczkolwiek tempo tego procesu jest bardzo zróżnicowane regionalnie. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego z 1996 roku największy wzrost pozarolniczej aktywności ekonomicznej mieszkańców wsi odnotowano w regionach o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej lub bezpośrednio z nimi sąsiadującymi. Są to regiony o wysokim poziomie rozwoju, a także obszary wiejskie o najlepszym rolnictwie w kraju. Relatywnie najmniej pozarolniczą aktywność zawodową mieszkańców wsi odnotowano w regionach rozdrobnionego rolnictwa i w województwach północno-wschodnich [Heller 1998].

Powszechnie wiadomo, że przeciętna gmina wiejska boryka się z wieloma problemami. Obok niedostatków w rozwoju infrastruktury obserwuje się małą aktywność samych mieszkańców, którym brak inicjatywy i choć niezadowoleni z dotychczasowej sytuacji niewiele czynią aby tę sytuację zmienić. Często jest to wynikiem braku wiary we własne siły. Dlatego też na samorządach lokalnych spoczywa odpowiedzialne zadanie uaktywnienia mieszkańców, pobudzenia do działania, ale przede wszystkim stworzenia sprzyjających warunków, ograniczenia bądź wyeliminowania sztucznych barier rozwoju przedsiębiorczości. Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich nie jest możliwy bez umiejętnego

kierowania i wspierania ze strony samorządów terytorialnych [Duczkowska-Małyś, Duczkowska-Piasecka 1995].

Dotychczasowe badania wskazują na istotny związek pomiędzy stanem budżetu gmin a rozwojem przedsiębiorczości. Ustawa z dn. 22 grudnia 1988 r. (Dz. U. Nr 41) o działalności gospodarczej znosiła istniejące dotychczas utrudnienia w podejmowaniu działalności wytwórczej, handlowej, usługowej i budowlanej. Odtąd ich prowadzenie stało się możliwe dla każdego na równych prawach. Ponadto ustawa o samorządzie terytorialnym z dn. 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 13 poz. 74) zwiększyła kompetencje gminy, przede wszystkim umożliwiła samodzielne podejmowanie decyzji dotyczących struktury organizacyjnej oraz wszystkich spraw związanych z funkcjonowaniem gminy. Stąd też system finansowy gmin musi być tak konstruowany, aby umożliwiał samorządom wykonanie nałożonych na nie zadań. Ustawa o finansowaniu gmin z dn. 10 grudnia 1993 r. (Dz. U. Nr 129 poz. 600) stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencje i dotacje. Na dochody własne składają się: podatki, opłaty, dochody z majątku i one są źródłem finansowania zadań własnych. Zadania własne gminy dotyczą czterech głównych obszarów, obejmujących około 200 zadań. Są to sprawy związane z:

- infrastrukturą techniczną,
- infrastrukturą społeczną,
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym,
- ładem przestrzennym i ekologicznym [Stanisławiszyn 1997].

Poziom rozwoju lokalnej przedsiębiorczości znajduje odbicie w budżetach gmin, bowiem znaczna część dochodów własnych gmin jest bezpośrednio uzależniona od stopnia aktywności gospodarczej miejscowej ludności.

Celem pracy jest przedstawienie zmian w strukturze podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na tle budżetów lokalnych czterech gmin woj. podlaskiego. Badaniami objęto następujące gminy: Białowieża, Czeremcha, Turośń Kościelna i Tykocin. Wybór obiektów badań był celowy, dokonano go uwzględniając warunki przyrodniczo-ekonomiczne oraz zróżnicowanie funkcjonalne gmin. Podstawową metodą gromadzenia danych była ankieta. Dodatkowo w opracowaniu materiału wykorzystano informacje Urzędu Statystycznego w Białymstoku oraz literaturę przedmiotu. Wyniki badań dotyczą dwóch okresów badawczych, tj. 1995 i 1998 roku.

1. Charakterystyka gmin

Badane gminy znajdują się w zróżnicowanych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych. Tykocin i Turośń Kościelna są gminami typowo rolniczymi. Położone są w bliskim sąsiedztwie Białegostoku (odległość od Białegostoku do

granicy gminy Tykocin wynosi 20 km, a do granicy gminy Turośń Kośc. tylko 3 km). Powierzchnia użytków rolnych w gminie Tykocin wynosi 12895 ha, a średnia powierzchnia gospodarstwa – 10,3 ha. W gminie Turośń Kościelna użytki rolne zajmują 8744 ha, średnia powierzchnia gospodarstwa to 7,0 ha. W obu gminach około połowy zajmują lasy, zasobne w runo leśne, a 25-30 % powierzchni UR stanowią łąki o naturalnym charakterze, przechodzące w szuwały nad Narwią. Jest to miejsce bytowania około 150 gatunków ptaków.

Odmienny charakter mają dwie pozostałe gminy – Białowieża i Czeremcha, administracyjnie należące do powiatu hajnowskiego. Są to gminy przygraniczne, umownie nazwane puszczańskimi (z uwagi na sąsiedztwo Puszczy Białowiejskiej). W gminie Czeremcha użytki rolne zajmują 4646 ha, z tego 17% to łąki i pastwiska, średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 3,68 ha. Lasy i grunty leśne stanowią 41% powierzchni gminy, 550 ha objętych jest ochroną. W gminie Białowieża tylko 16,4% powierzchni zajmują użytki rolne, gospodarstwa są bardzo rozdrobnione, średnia powierzchnia wynosi 2,0 ha. Pozostałą część, a więc ponad 80% stanowią lasy wielowiekowej Puszczy Białowiejskiej. Ogółem obszary prawnie chronione zajmują 20103 ha, z tego 1226,6 ha to rezerwat przyrody.

Inne wskaźniki charakteryzujące badane gminy zawiera tabela 1. Szczególną uwagę zwrócono na stan zatrudnienia i występujące bezrobocie. Najwięcej osób pozostających bez pracy odnotowano w 1998 r. w gminie Czeremcha, stanowili oni 8,7% ludności w wieku produkcyjnym. W gminie Białowieża odsetek bezrobotnych był nieco mniejszy i wynosił 8,1%. W gminach: Turośń Kościelna i Tykocin bezrobotni stanowili niewiele ponad 6%. We wszystkich gminach bez pracy pozostawały głównie kobiety. Większość bezrobotnych nie posiadała prawa do otrzymywania zasiłku (od 68% w gminie Turośń Kośc. do 85% w gminie Tykocin). W grupie osób pozostających bez pracy znalazły się przede wszystkim osoby z wykształceniem podstawowym lub niepełnym podstawowym i zasadniczym zawodowym.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki charakteryzujące badane gminy w 1998 r.

Wyszczególnienie	Białowieża	Czeremcha	Turośń Kościelna	Tykocin
Liczba mieszkańców ogółem	2997	4214	4912	6940
Liczba mieszkańców w miejscowości gminnej	2393	2770	658	2069
Liczba gospodarstw indyw. (>1 ha)	410	959	1684	1609
Pracujący poza rolnictwem indywidualnym	619	1289	259	487
Bezrobotni zarejestrowani ogółem	125	185	170	230
w tym: kobiety	65	115	91	126
mężczyźni	60	70	80	104
Bezrobotni bez prawa do zasiłku	99	138	116	196
Bezrobotni w wieku 18 – 44 lata	78	147	148	190

Źródło: Wyniki badań własnych.

3. Budżety gmin

W strukturze dochodów badanych gmin niewielki jest udział dochodów własnych, czyli tych, które w całości pozostają do dyspozycji gmin na podstawie określonych regulacji prawnych. W trzech gminach, tj. Czeremcha, Turośń Kośc. i Tykocin udział dochodów własnych w 1998 r. nie osiągnął 20%, jedynie w gminie Białowieża wynosił 27,4% (tab. 2). Wskaźnik wysokości budżetu gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca najwyższy był w gminie Tykocin i wynosił 1201,2 zł., następnie Turośń Kośc. – 1110,2 zł. i Białowieża – 1100,7 zł. Wskaźnik ten był wyższy niż średnio w województwie. Pozwala on ocenić działania organów samorządowych zmierzające do zwiększania dochodów własnych oraz umiejętności pozyskiwania dochodów zewnętrznych, zwłaszcza subwencji i dotacji celowych. Udział dotacji w dochodach poszczególnych gmin wynosił od 9,1% w gminie Turośń Kośc. do 26,1% w gminie Białowieża. Łączny udział środków finansowych pochodzących z budżetu państwa jest znaczny, np. w gminie Białowieża w 1998 r. wynosił 48,7% a w gminie Tykocin – 58,3%. Ogranicza to w pewnym stopniu samodzielność finansową gmin. Wpływy do budżetu gmin z tytułu podatków i opłat lokalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca są najniższe w gminie Turośń Kośc. i stanowią 54% wartości tego wskaźnika w gminie Białowieża.

Tabela 2

Struktura dochodów gmin w 1998 r.

Gmina	Dochody				Struktura dochodów %				
	Ogółem		w tym: własne		podatki i opłaty lokalne	udział w dochodach budżetu państwa	dotacje z budżetu państwa	subwencje	pozostałe
	w tys. zł	na 1 mieszkańca (zł)	w tys. zł	na 1 mieszkańca (zł)					
Białowieża	3234,0	1100,7	886,0	301,6	27,4	12,1	26,1	22,6	11,8
Czeremcha	4303,5	1066,5	739,8	183,3	17,2	12,4	10,9	28,1	31,4
Turośń Kośc.	5548,8	1110,2	818,4	163,7	14,7	9,9	9,1	32,3	34,0
Tykocin	5870,4	1201,2	993,1	203,2	16,9	12,3	16,1	42,2	12,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych US w Białymstoku.

W 1998 roku jedynie w gm. Białowieża wydatki z budżetu gminy były niższe od dochodów. W pozostałych gminach wydatki przewyższały dochody – o 2,8% w gminie Turośń Kościelna, o 14% w gminie Czeremcha i o 24,9% w gminie Tykocin. W przypadku wszystkich gmin występuje przewaga wydatków bieżących nad inwestycyjnymi, co związane jest z usługami w zakresie oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej. Podobnie jest w wielu gminach

w kraju. W strukturze budżetów gmin miejskich ten typ usług pochłania 30% ogółu wydatków a w gminach wiejskich wydatki bieżące stanowią aż 50-70% [Stanisławiszyn 1997]. W tej sytuacji na rozwój inwestycji pozostaje znacznie mniej środków finansowych, a ich realizacja odkładana jest w czasie. W omawianych gminach na inwestycje będące w zakresie obowiązków samorządów terytorialnych przeznaczają się niewiele ponad 40% środków budżetów lokalnych. Inwestuje się przede wszystkim w infrastrukturę techniczną oraz oświatę i wychowanie. Udział wydatków inwestycyjnych był najniższy w gminie Białowieża, stanowił 22,3% i był o 47% niższy niż w gminie Turośń Kościelna, która w 1998 roku na inwestycje przeznaczyła najwięcej środków (tab. 3).

Tabela 3

Wydatki budżetów gmin w 1998 r.

Gmina	Wydatki			Udział wyd. inwestycyjnych w wydat. ogółem (%)
	Ogółem		w tym: wydatki nwestycyjne	
	w tys. zł	na 1 mieszkańca w zł		
Białowieża	3194,2	1087,9	712,6	22,3
Czeremcha	4908,2	1201,8	2058,7	41,9
Turośń Kościelna	5702,7	1141,0	2663,9	46,7
Tykocin	7332,8	1057,2	3234,9	44,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych US w Białymstoku.

4. Rozwój przedsiębiorczości

W tabeli 4 przedstawiono rodzaje działalności pozarolniczej, występujące w badanych gminach. Ze struktury przedsięwzięć wynika, że najbardziej preferowanym rodzajem inicjatyw indywidualnych jest działalność usługowa. W 1998 r. stanowiła ona 50,6% wszystkich przedsięwzięć w gminie Turośń Kościelna, 60% w gminie Tykocin i aż 73,8% w gminie Białowieża. W grupie tej znalazły się zarówno usługi materialne jak i niematerialne. W gminie Tykocin i Turośń Kościelna dominowały usługi remontowo-budowlane i związane z agrobiznesem. Natomiast w gminie Białowieża występują przede wszystkim usługi turystyczne oraz leśne i stolarskie, co wynika z charakteru tej gminy. W stosunku do roku 1995 zmniejszył się udział placówek usługowych w strukturze wszystkich działalności, na korzyść podmiotów zajmujących się handlem, jednak świadczenie usług, to w dalszym ciągu domena większości podmiotów gospodarczych.

Tabela 4

Struktura działalności gospodarczej w latach 1995 i 1998

Gmina	Rodzaj działalności						Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w 1998 r.
	handel		produkcja		usługi		
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	
Białowieża	16,9	21,4	6,9	4,8	76,2	73,8	44,4
Czeremcha	69,7	52,3	2,7	3,1	27,6	44,6	15,4
Turośl Kościelna	41,0	42,5	6,8	6,9	52,2	50,6	35,4
Tykocin	32,1	34,6	7,2	5,4	60,7	60,0	34,7

Źródło: Wyniki badań własnych.

Na drugim miejscu wśród odnotowanych inicjatyw gospodarczych znajdował się handel, udział którego w strukturze przedsięwzięć nierolniczych wynosił w latach 1995 i 1998 odpowiednio: 16,9-21,4% w gminie Białowieża, 32,1-34,6% w gminie Tykocin i 41-42,5% w gminie Turośl Kościelna. Dominował handel artykułami spożywczymi i przemysłowymi (sklepy detaliczne i handel obwoźny). Prowadzono również sprzedaż środków do produkcji rolnej w punktach sprzedaży detalicznej (z wyjątkiem gminy Białowieża). Były to środki ochrony roślin, nasiona, sadzonki i akcesoria rolnicze. Handel innymi produktami, do których zaliczono artykuły gospodarstwa domowego, odzież używaną, galanterię i pamiątki, artykuły drogerijne itp. stanowił 20-30% ogółu przedsięwzięć handlowych.

Natomiast w gminie Czeremcha udział handlu w strukturze działalności gospodarczych w badanych latach zajmował główną pozycję i wynosił 69,7% w 1995 r. i 52,3% w roku 1998. Podobnie jak w innych gminach był to przede wszystkim handel artykułami spożywczo-przemysłowymi, zorganizowany w sieci sprzedaży detalicznej. Na drugim miejscu znajdowały się podmioty świadczące usługi, głównie remontowo-budowlane i transportowe.

We wszystkich gminach działalność produkcyjna cieszy się najmniejszym zainteresowaniem lokalnej społeczności. Jej udział w strukturze przedsięwzięć gospodarczych był najmniejszy i wynosił 2,7- 3,1% w gminie Czeremcha, 6,9-4,8% w gminie Białowieża, 6,8-6,9%, gminie Turośl Kośc. i 7,2-5,4% w gminie Tykocin. Były to następujące działalności: produkcja materiałów budowlanych, artykuły chemii gospodarczej, produkcja mebli, pasz i części do maszyn rolniczych.

Cechą małych i średnich firm jest ich niestabilność. Największą niestabilnością charakteryzują się inicjatywy gospodarcze w gminach puszczańskich. Łącznie w latach 1995-98 w gminie Białowieża powstało 204 nowych podmiotów gospodarczych i aż 144 zrezygnowały z działalności (70,6%). Podobnie w gminie Czeremcha, na 141 nowo powstałych podmiotów - 84 zrezygnowało z dalszej działalności (59,6%).

W dwóch pozostałych gminach obserwuje się większą stabilność prywatnych małych firm. W latach 1995-98 w gminie Turośń Kośc. wpisu do rejestru dokonało 235 podmiotów a 61 zrezygnowało z działalności (26%), natomiast w gminie Tykocin na 148 nowo zarejestrowanych, dotychczasowej działalności zaprzestało 37 podmiotów (25%).

Wśród form organizacyjnych podmiotów gospodarczych występują głównie przedsięwzięcia indywidualne prowadzone przez osoby fizyczne. Inną występującą formą jest spółka cywilna (gmina Białowieża – 4, gmina Tykocin – 7) oraz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (gmina Białowieża – 1 i gmina Turośń Kośc.- 1). Łącznie zatrudnienie w małych, prywatnych firmach znalazło 753 mieszkańców badanych gmin (tab. 5).

Tabela 5

Liczba małych przedsiębiorstw i zatrudnienie w 1998 r.

Gmina	Liczba podmiotów osób fizycznych	Zatrudnienie	Liczba spółek	Zatrudnienie	Zatrudnienie razem
Białowieża	136	158	5	29	187
Czeremcha	65	71	—	—	71
Turośń Kościelna	174	199	1	3	202
Tykocin	241	275	7	18	293

Źródło: Wyniki badań własnych.

Aktywność ekonomiczna mieszkańców badanych gmin mierzona liczbą podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w 1998 r. była następująca: Białowieża – 44,4; Czeremcha – 15,4; Turośń Kościelna – 35,4; Tykocin – 34,7. We wszystkich gminach wskaźnik ten jest dużo niższy niż przeciętnie w woj. podlaskim (60,5), co świadczyłoby o niewielkim natężeniu procesu rozwoju przedsiębiorczości w tych gminach. Najmniej korzystnie pod tym względem wypada gminie Czeremcha.

5. Podsumowanie

Gospodarcze ożywienie obszarów wiejskich jest możliwe dzięki aktywności samorządów i całej lokalnej społeczności a wspólne działania winne być skierowane na lepsze wykorzystanie istniejących zasobów naturalnych i czynnika ludzkiego. Punktem wyjścia do realizacji strategicznego planu rozwoju powinna być analiza potencjału gospodarczego i społecznego gminy. Na bazie tych informacji można następnie określać kierunki działań przyspieszające rozwój określonych funkcji gospodarczych.

Ważną rolę w przemianach społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich odgrywają wszelkie formy przedsiębiorczości. Ale ożywienie gospodarcze po-

przez rozwój małych i średnich firm powinno być poprzedzone rozwojem niezbędnej infrastruktury. Liczne badania potwierdzają istotny związek pomiędzy poziomem rozwoju infrastruktury a rozwojem przedsiębiorczości. Samorządy terytorialne poprzez budowanie infrastruktury technicznej stwarzają dobre warunki nie tylko dla miejscowych przedsiębiorców ale również dla potencjalnych inwestorów zagranicznych.

Rady gmin posiadają ustawowe kompetencje do stosowania ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych. Mogą zatem regulować w pewnym stopniu dochody własne gmin. Stosując instrumenty ekonomiczne mogą promować inicjatywy ludzi aktywnych, twórczych, tworzących nowe miejsca pracy. Wymierne korzyści z tego tytułu osiągają wszyscy zainteresowani.

LITERATURA

Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M. (1995): Przedsiębiorczość lokalna jako droga łagodzenia bezrobocia na obszarach wiejskich. [w:] Wielofunkcyjny rozwój wsi w aspekcie przewyższania przeludnienia agrarnego. Zeszyty Nauk. AR Kraków, Sesja Naukowa, z. nr 43: s. 61-67.

Heller J. (1998): Poza rolniczą aktywność ekonomiczną ludności wiejskiej w ujęciu przestrzennym. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego nr 4: s. 28-35.

Stanisławiszyn H. (1997): Racjonalizacja wydatków gminy. [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy. Mat. Międzynar. Konf. Nauk. Uniwersytet Śląski, Opole, s. 267-269.

ZOFIA KOŁOSZKO-CHOMENTOWSKA

BUDŻET GMINY A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

STRESZCZENIE

Celem badań było przedstawienie zmian w strukturze podmiotów gospodarczych na tle budżetów lokalnych czterech gmin woj. podlaskiego. Gminy różnią się warunkami przyrodniczymi i ekonomicznymi. Zróżnicowany był również udział dochodów własnych w budżetach lokalnych. Wskaźnik wysokości budżetu gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w trzech gminach był wyższy niż średnio w województwie. We wszystkich gminach występuje przewaga wydatków bieżących nad inwestycyjnymi. Na inwestycje przeznaczają się niewiele ponad 40% środków budżetowych. Inwestuje się przede wszystkim w infrastrukturę techniczną, oświatę i wychowanie. Ze struktury przedsięwzięć gospodarczych wynika, że najbardziej preferowanym rodzajem inicjatyw jest działalność usługowa, natomiast najmniejszym zainteresowaniem cieszy się działalność produkcyjna. W latach 1995-98 zatrudnienie w małych prywatnych firmach znalazło 753 mieszkańców tych gmin. Najmniej korzystnie pod względem rozwoju gospodarczego wypada gmina Czeremcha. Najniższe też były dochody własne tej gminy oraz wskaźnik wysokości budżetu w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

ZOFIA KOŁOSZKO-CHOMENTOWSKA

THE COMMUNE'S BUDGET AND ENTERPRISE DEVELOPMENT.

SUMMARY

The paper presents the findings that have been gathered to trace changes in the structure of economic subjects against a background of budgets in four communes chosen in the Province of Podlasie. The communes differ in natural and economic conditions. They were also different as far as their own income shares in the local budgets are concerned. The communes' budget amount indices per an inhabitant within three communes were well above the mean value of this parameter estimated in this province. The current budget expenditures prevailed over the investment ones in every commune under consideration. The budgetary means in the amount of not much above 40% were allocated for a purpose of investment. Basically, the investment expenditures involved such spheres as technical infrastructure, education and upbringing. The analysis of the business venture structure has demonstrated that the services were the most preferred field of activity, whereas the production evoked the lowest level of concern among the businessmen. In 1995-98, small private firms gave work to 753 residents in these communes. As far as the economic development is concerned, the Commune of Czeremcha has come off most badly as compared to the other communes in question. Both the own incomes and budget amount indices per inhabitant estimated in this commune were the lowest ones.