

*SŁAWOMIR JERZY SNARSKI
PIOTR SELWESIUK
Politechnika Białostocka*

ABSORPCJA FUNDUSZY Z PROGRAMU SAPARD 2001/2002 - ANALIZA PORÓWNAWCZA GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwujemy znaczny wzrost zaangażowania samorządów w sprawy europejskie. Wiąże się to między innymi z coraz większą sumą środków przekazywanych z budżetu UE. Jednym z celów programów przedakcesyjnych było przygotowanie polskich samorządów do pełnego uczestnictwa w Funduszach Strukturalnych i Funduszu Spójności po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej. O stopniu wykorzystania pomocy unijnej będzie decydować wiele czynników [Kawecka-Wyrzykowska 2000]. Za jedną z głównych barier w pełnym wykorzystaniu pomocy unijnej uważa się obowiązek zapewnienia wkładu własnego przy realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych [Rozporządzenie o Funduszach Strukturalnych]. W zależności od programu i realizowanej inwestycji każda Jednostka Samorządu Terytorialnego (JST) jest zobowiązana do pokrycia od 25 do 50% wartości kosztów kwalifikowanych realizowanej inwestycji + koszty niekwalifikowane. Zasadnym więc jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie czy pozycja finansowa gmin jest kluczowa przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o dofinansowanie z budżetu UE. Autorzy dokonali więc analizy sytuacji finansowej gmin wiejskich woj. podlaskiego w aspekcie absorpcji środków z programu Sapard, w ramach Rocznej Umowy Finansowej (RUF) 2001/2002. Dla realizacji tak określonego celu wybrano cechy decydujące o sytuacji finansowej poszczególnych gmin [Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego], a następnie dokonano ich porównania w dwóch grupach, tj. w tych, które korzystały z Programu Sapard i tych, które nie korzystały z programu Sapard. Wyboru cech dokonano w oparciu o kryteria formalno-prawne. Obiektami badawczymi były gminy wiejskie woj. podlaskiego, okresem badawczym lata 2001/2002.

2. Sytuacja finansowa gmin w aspekcie aplikowania o środki z Programu Sapard

Ustawa o samorządzie gminnym określa gminę jako wspólnotę samorządową, którą tworzą mieszkańcy oraz oznaczone terytorium [Ustawa o Samorządzie Gminnym]. Zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności oraz zarządzanie otrzymanymi środkami finansowymi. Celem gminy nie jest jednak maksymalizacja korzyści poprzez zwiększenie zyskowności zainwestowanych kapitałów [Bień 2001]. Realizacja zadań gminy w dużym stopniu zależy od poprawnie skonstruowanego budżetu, którego zasady uchwalania określa ustawa o finansach publicznych. Sprawozdania z wykonania budżetów składane do Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) są podstawowym dokumentem określającym sytuację ekonomiczno-finansową gmin. O sytuacji finansowej gmin zdaniem autorów decydują wartości następującego zbioru cech:

- dochód budżetu na osobę,
- wydatki budżetu na osobę,
- wydatki inwestycyjne budżetu na osobę,
- stosunek łącznej kwoty długu gminy na koniec okresu/dochody ogółem,
- inwestycje/dochody ogółem,
- wydatki bieżące/wydatki ogółem.

Wszystkie badane wartości cech tej części odnoszą się do roku 2001, gdyż decyzje dotyczące ewentualnego aplikowania o środki z funduszu Sapard były podejmowane w połowie 2002 roku.

Ze względu na dużą korelację wewnętrzną pomiędzy wartościami niektórych cech autorzy postanowili usunąć ze zbioru następujące cechy [Stanisz 2001]:

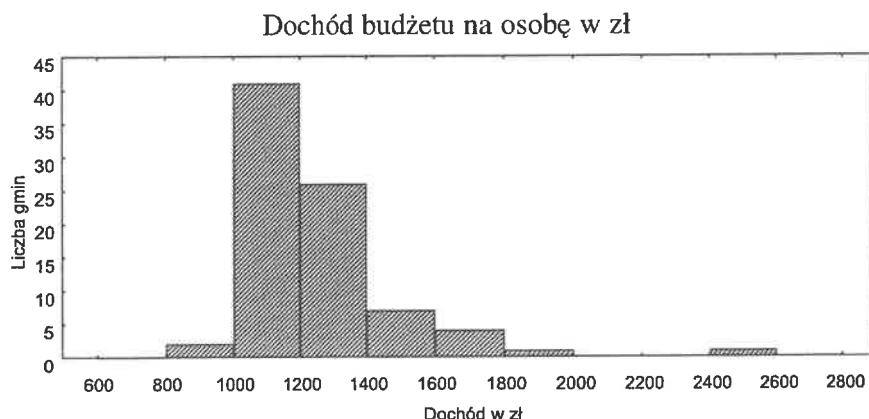
- wydatki na osobę, stopień korelacji z cechą dochody na osobę wynosił: 0,88;
- wydatki inwestycyjne na osobę, stopień korelacji z cechą wydatki inwestycyjne do dochodów wynosił: 0,84;
- inwestycje/dochody ogółem, stopień korelacji z cechą wydatki bieżące/wydatki ogółem wynosił: – 0,88.

Analizie poddane zostaną więc następujące cechy:

- dochód budżetu na osobę,
- stosunek łącznej kwoty długu gminy na koniec okresu /dochody ogółem,
- wydatki bieżące/wydatki ogółem.

Dochód budżetu na osobę to cecha opisująca zamożność danej gminy, im wyższa wartość tej cechy tym większa możliwość realizacji przypisanych JST zadań. Wartość tej cechy w 2001 roku dla gmin woj. podlaskiego przedstawiała się następująco: średnia = 1255,6 zł, max = 2500 zł, min = 934,3 zł.

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok.

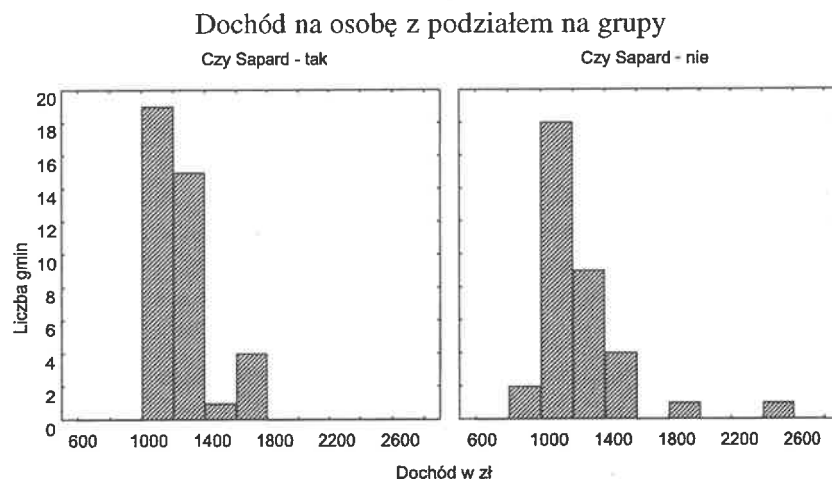
Dość duża różnica pomiędzy najwyższą i najniższą wartością tej cechy skłania do postawienia pytania: które gminy aplikują o pomoc z zewnątrz, czy wartość tej cechy można uznać za wartość dyskryminacyjną, tj. czy na podstawie wartości tej cechy można stwierdzić przynależność do danego zbioru?

Wartość tej cechy w podziale na grupy, kształtowała się następująco:

Dla grupy, która korzystała: średnia = 1251 zł, max = 1688,5 zł, min = 1003 zł.

Dla grupy, która nie korzystała: średnia = 1262,1 zł, max = 2500 zł, min = 934,3 zł.

Wykres 2



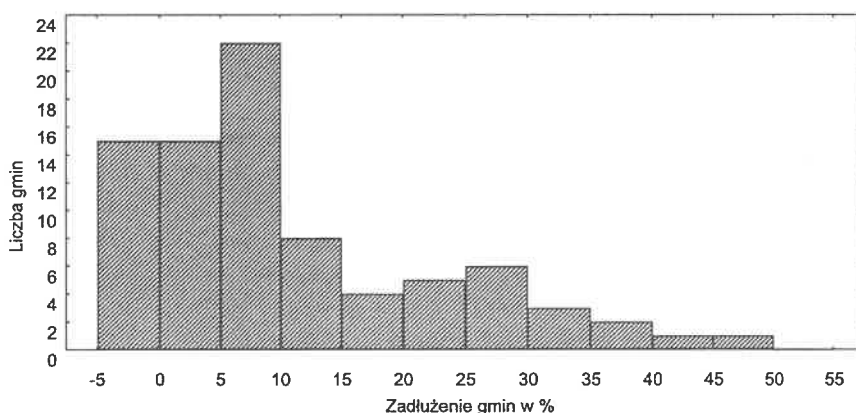
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok i Podlaskiego Oddziału ARiMR.

Na podstawie danych wykresu 2 można z dużą pewnością stwierdzić, iż wartości jakie przyjmuje badana cecha nie mają charakteru dyskryminacyjnego.

Mając na uwadze obowiązujące uregulowania prawne dotyczące wysokości możliwego zadłużenia gmin, jedną z ważniejszych cech w w/w zbiorze jest cecha opisująca stosunek łącznej kwoty długu gminy na koniec okresu /dochody ogółem. Ustawodawca określił, iż wartość tej cechy nie może przekroczyć 60% [Ustawa o Finansach Publicznych]. Ze sprawozdań składanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wynika, iż średnie zadłużenie na koniec 2001 roku wynosiło 10,96%, co przy ustawowo określonej górnej granicy na poziomie 60% może napawać optymizmem (wykres 3).

Wykres 3

Stopień zadłużenia gmin woj. podlaskiego na koniec 2001 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok.

Z powyższego wykresu wynika jednakże, iż część samorządów jest zadłużona powyżej 30%. Zasadnym wydaje się więc przeprowadzenie analizy w podziale na 2 grupy gmin, tj.: dla gmin, które aplikowały o pomoc z Sapardu i dla grupy gmin, która nie ubiegała się o taką pomoc.

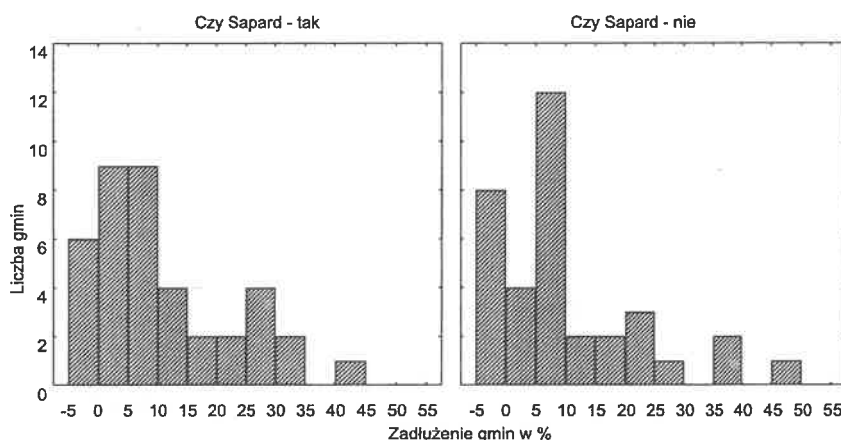
W analizowanych grupach nie istnieje znacząca różnica zadłużenia (wykres 4). W grupie pierwszej, która korzystała z Programu Sapard średnie zadłużenie wynosiło 11,13%, maksymalne zadłużenie 44,38%, minimalne 0%. W grupie drugiej, która nie korzystała z omawianego wsparcia wartości opisywanej cechy kształtowały się następująco: średnie zadłużenie - 10,65%, max. - 46,52%, min. - 0%.

Cecha nr 3, tj. wydatki bieżące/wydatki ogółem przedstawia jąka część środków przeznaczana jest na wydatki bieżące (wykres 5). Cecha ta jest silnie skorelowana z cechą opisującą wysokość wydatków inwestycyjnych. Współczynnik korelacji jest ujemny bo czym większe wydatki bieżące tym mniej środków może być wydatkowanych na inwestycje, co zostało wykazane na początku artykułu przy doborze cech do analizy. Wartość tego współczynnika wyniosła

(-0,88). Rozkład wartości badanej cechy dla gmin woj. podlaskiego w 2001 roku przedstawiał się następująco: średnia = 69,1%, max = 89,3%, min = 34,3%. Tak wielka rozbieżność pomiędzy maksimum i minimum przy ustawowo nałożonym obowiązku wykonywania tych samych zadań stawia pod znakiem zapytania sens funkcjonowania samorządów w których prawie 90% wydatków jest przeznaczanych na wydatki bieżące.

Wykres 4

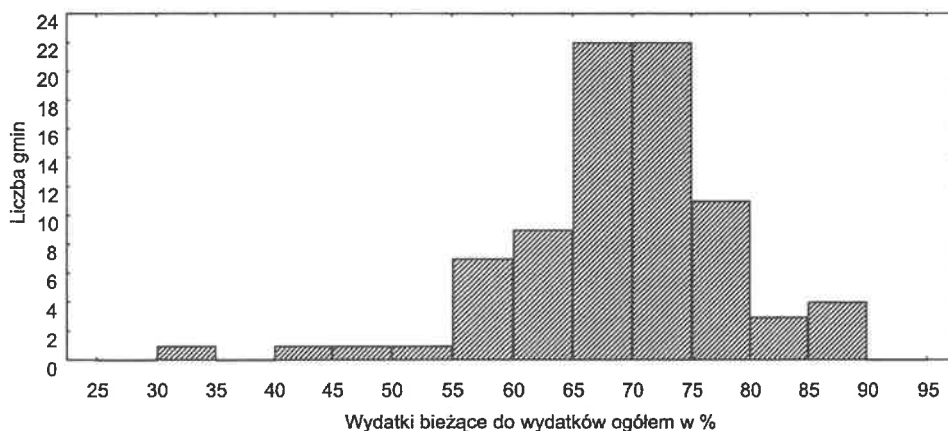
Stopień zadłużenia gmin woj. podlaskiego na koniec 2001 roku
w podziale na grupy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok i Podlaskiego Oddziału ARiMR.

Wykres 5

Udział wydatków bieżących do wydatków ogółem



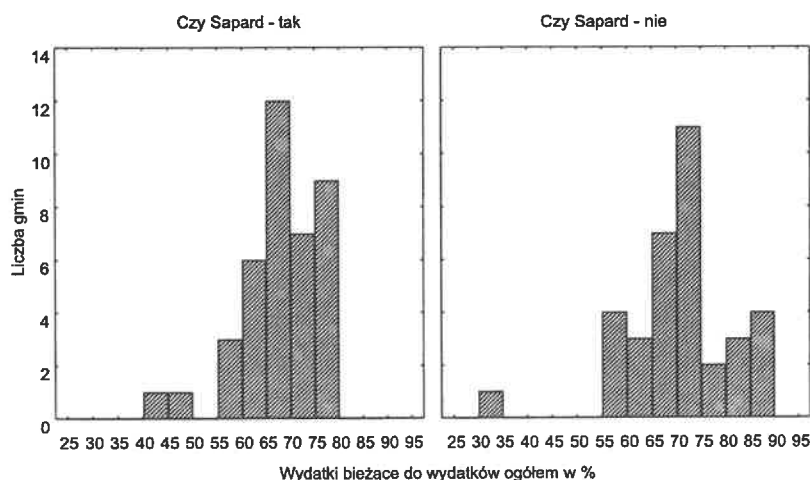
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok.

Po przeprowadzeniu analizy dla dwóch badanych grup poziom wydatków bieżących kształtował się następująco:

- dla grupy, która korzystała z Programu Sapard: średnia = 67,8%, max = 79,6%, min = 40,6%;
- dla grupy, która nie korzystała z Programu Sapard: średnia = 70,7%, max = 89,3%, min = 34,2%.

Wykres 6

Udział wydatków bieżących do wydatków ogółem w podziale na grupy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO Białystok i Podlaskiego Oddziału ARiMR.

Gminy które nie ubiegały się o wsparcie finansowe z Programu Sapard charakteryzują się nieznacznie wyższymi wydatkami bieżącymi (wykresu 6). Nie jest to jednakże różnica tak wielka, aby na podstawie wartości tej cechy można było określić przynależność do którejś z badanych grup.

3. Podsumowanie

W świetle przedstawionych wyników uzasadnioną wydaje się być teza, iż obowiązek partycypowania w kosztach inwestycji współfinansowanych ze środków UE w postaci wniesienia finansowego wkładu własnego nie jest główną barierą w aplikowaniu o środki unijne. Spośród badanych JST, żadna nie przekroczyła maksymalnego progu zadłużenia, tj. 60%. Cechy poddane analizie (dochód budżetu na osobę, stosunek łącznej kwoty długu na koniec okresu/dochody ogółem i wydatki bieżące/wydatki ogółem) opisujące sytuację finansową gmin nie różnią się znacznie w poszczególnych grupach gmin: które korzystały z środków

programu Sapard i które nie korzystały z tej pomocy. Dla gmin, które korzystały z programu Sapard średnie cechy wymienionych powyżej były następujące:

1. Dochód budżetu na osobę – 1251 zł.
2. Stosunek łącznej kwoty długu gminy na koniec okresu /dochody ogółem - 11,13%.
3. Wydatki bieżące/wydatki ogółem - 67,8%.

Natomiast dla gmin, które nie korzystały z tego rodzaju pomocy przedakcesyjnej, cechy te miały następujące wartości:

1. Dochód budżetu na osobę -1262,1 zł.
2. Stosunek łącznej kwoty długu gminy na koniec okresu/dochody ogółem - 10,65%.
3. Wydatki bieżące/wydatki ogółem - 70,7%.

Nie można też określić cechy bądź zbioru cech o charakterze dyskryminacyjnym, których wartość opisuje sytuację finansową danej jednostki i które są kluczowe przy podejmowaniu decyzji o aplikowanie o unijne środki. Zdaniem autorów o stopniu wykorzystania unijnej pomocy będą decydować w równej mierze możliwości finansowe JST jak i przygotowanie instytucjonalne samorządów do ubiegania się o tą pomoc.

LITERATURA

1. Bień W. (2001): Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Difin, Warszawa, 15.
2. Kawecka-Wyrzykowska E. (2000): Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce. Znaczenie Funduszy Pomocowych Unii Europejskiej dla Polski jako członka Unii Europejskiej. Elipsa, Warszawa, 105-108;
3. Stanisław A. (2001): Przystępny kurs statystyki w oparciu o program STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Statsoft Polska, Kraków, 203-209.
4. Rozporządzenia Rady Europy nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 roku ustanawiające ogólne przepisy o Funduszach Strukturalnych (OJ L 161 z 26 czerwca 1999 r.).
5. Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 03, Nr 15, poz.143-tekst jednolity).
6. Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 03, Nr 203, poz. 1966).

SŁAWOMIR JERZY SNARSKI, PIOTR SELWESIUK

**ABSORPCJA FUNDUSZY Z PROGRAMU SAPARD 2000/2001 - ANALIZA
PORÓWNAWCZA GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO**

STRESZCZENIE

Celem artykułu była próba analizy sytuacji finansowej gmin wiejskich woj. podlaskiego w aspekcie absorpcji środków z programu Sapard w ramach RUF 2001/2002. Dla realizacji tak określonego celu autorzy dokonali wyboru wskaźników decydujących o sytuacji finansowej poszczególnych gmin, a następnie dokonali ich porównania w dwóch grupach gmin, tj. w tych, które korzystały z Programu Sapard i tych, które nie korzystały z programu Sapard. Badania wykazały, iż nie istnieją wielkie różnice w wartościach wskaźników obu grup, a tym samym sytuacja finansowa JST nie jest czynnikiem decydującym w aplikowaniu o środki unijne.

SŁAWOMIR JERZY SNARSKI, PIOTR SELWESIUK

**ABSORPTION OF THE SAPARD 2000/2001 PROGRAM FUNDS - COMPARATIVE
ANALYSIS FOR RURAL COMMUNITIES OF THE PODLASKIE VOIVODSHIP**

SUMMARY

The aim of the article was to make an analysis of financial situation of rural communities of the Podlaskie Voivodship in aspect of Sapard Funds absorption. To realize the aim the authors have compared financial indicators in two groups of communities: to the first group belong communities which applied for Sapard and to the second group belong communities which did not apply. The research shows that there are no big differences between indicators in both groups, so the absorption of EU funds does not depend only on financial situation of communities.