



Złożenie pracy online: 2015-09-26 11:07:30 Kod pracy: 13443
--

Kinga Turaj
(nr albumu: 19812*Z/SUM)

Praca magisterska

**„Źródła finansowania inwestycji gminnych w latach
2011-2013 na przykładzie gminy Tuchów”.**

**"The sources of financing of commune investments in
the years 2011-2013: the example of the Tuchów
Commune".**

Wydział: Nauk Społecznych i Informatyki
Kierunek: Zarządzanie
Specjalność: współczesna rachunkowość
Promotor: dr Adam Hernas

Streszczenie

Wielość inwestycji podejmowanych przez gminy wpływa na tempo ich rozwoju oraz świadczy o stanie kondycji finansowej. Gminna działalność inwestycyjna w znacznej mierze uwarunkowana jest realizacją zadań bieżących, gdyż tylko pełne ich wykonanie daje możliwość jej podjęcia. Pokrycie zadań bieżących gminy często pochłania zaś większość jej środków budżetowych. Dlatego musi ona szukać nowych źródeł finansowania inwestycji, pamiętając jednocześnie, że powinna tego dokonać w sposób najbardziej dla niej korzystny. Celem pracy jest zaprezentowanie inwestycji w gminie Tuchów wraz z analizą źródeł ich finansowania. Analiza ta dotyczy okresu przypadającego na lata 2011-2013. Praca składa się z czterech rozdziałów. Rozdział pierwszy dokonuje charakterystyki gminy pod kątem jej usytuowania w strukturze samorządu terytorialnego. Opisano w nim pojęcie, zakres działania i zadania gminy, zaprezentowano organy gminy oraz wyjaśniono mechanizm nadzoru nad jej działalnością. Rozdział drugi skupia się na inwestycjach komunalnych jako podstawowym czynnikiem warunkującym prawidłowy rozwój każdej gminy. Przedstawia pojęcie, cechy oraz klasyfikację tych inwestycji, a także opisuje źródła ich finansowania. Rozdział trzeci zawiera charakterystykę gminy Tuchów. Zamieszczono w nim najistotniejsze informacje dotyczące jej położenia, historii, środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Tutaj też dokonano dla tej gminy analizy SWOT. Rozdział czwarty – empiryczny, to analiza prowadzonej przez gminę Tuchów polityki inwestycyjnej, przypadającej na lata 2011-2013. Opisuje on sytuację finansową gminy w tym okresie, przedstawia podjęte przez nią działania inwestycyjne oraz ukazuje źródła ich finansowania. Zamieszczona w tym rozdziale ocena najistotniejszych inwestycji zrealizowanych w gminie w tym okresie dowodzi, że mają one kluczowe znaczenie zarówno dla samej gminy, jak i dla jej mieszkańców.

Słowa kluczowe

gmina, organy gminy, zadania gminy, dochody gminy, wydatki gminy, działalność inwestycyjna gminy, finansowanie inwestycji gminnych.

Abstract

The scale of investments carried out by communes affects the pace of their development and indicates their financial position. Communal investment activity is, in great measure, conditioned by current tasks, because there is not a possibility to undertake this activity without their full implementation. However, most of the commune's budget is used to cover its current tasks. Due to this the commune needs to look for new sources of financing the investments. Yet, it must not forget that it must be done in the most favourable manner for itself. □□ The aim of this thesis is to present the Tuchów Commune investments, together with the analysis of the sources of their financing. This analysis covers the period between the years 2011-2013. The thesis consists of four chapters. The first chapter characterizes the commune in relation to its position in the structure of the local government. It describes the term, range of activity of the commune and its tasks. It presents the commune bodies and gives explanation of the supervisory mechanism used for its activities. The second chapter is focused on communal investments as a basic factor conditioning the development of every commune. It presents terms, features and the classification of these investments and describes sources of their financing. The third chapter contains the characteristics of the Tuchów Commune. There are mentioned the most important information concerning its location, history, natural environment and technical and social infrastructure. This is also the place where the SWOT analysis for the commune was made. Chapter four - empirical, is an analysis of the investment policy of the Tuchów Commune in the years 2011-2013. It describes the commune financial situation in this period, presents investments undertaken by itself and the sources of their financing. The assessment of the most important investments carried out in the commune in this period was included in this chapter. It proves that they are crucial both for the commune and its residents.

Keywords

commune, commune bodies, commune tasks, commune income, commune expenses, commune investment activity, financing of commune investments.

Serdeczne podziękowania składam dr Adamowi Hernasowi za nieocenioną pomoc, zaangażowanie i cenne wskazówki udzielone podczas pisania niniejszej pracy dyplomowej.

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	2
Rozdział 1 Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego	
1.1. Charakterystyka samorządu gminnego	4
1.2. Zakres działania i zadania samorządu gminnego	8
1.3. Organy samorządu gminnego.....	12
1.4. Nadzór nad działalnością gminy	18
ROZDZIAŁ 2 Inwestycje komunalne jako podstawowy czynnik rozwoju gminy	
2.1. Pojęcie, rodzaje, cechy oraz znaczenie inwestycji gminnych.....	22
2.2. Źródła finansowania inwestycji gminnych.....	26
2.3. Wieloletni Plan Inwestycyjny	44
ROZDZIAŁ 3 Charakterystyka gminy Tuchów jako obiektu badań	
3.1. Położenie i rys historyczny gminy Tuchów	48
3.2. Środowisko naturalne.....	53
3.3. Infrastruktura techniczna i społeczna w gminie	55
3.4. Analiza SWOT gminy Tuchów.....	57
ROZDZIAŁ 4 Działalność inwestycyjna gminy Tuchów w latach 2011-2013	
4.1. Analiza dochodów gminy Tuchów	61
4.2. Analiza wydatków budżetowych gminy Tuchów	70
4.3. Analiza działalności inwestycyjnej w gminie Tuchów i źródła jej finansowania.....	77
4.4. Ocena najistotniejszych inwestycji zrealizowanych w gminie Tuchów w latach 2011- 2013	96
Zakończenie	103
Bibliografia.....	106
Spis tabel	109
Spis rysunków	110
Spis wykresów.....	111

WSTĘP

Osobowość prawna nadana gminom na mocy Konstytucji RP oraz ustawy ustrojowej to niezwykle istotny instrument polityki lokalnej, którą może prowadzić każda jednostka samorządu terytorialnego tego szczebla. Zatem każda gmina jako podmiot prawa publicznego i prywatnego samodzielnie może prowadzić własne interesy, biorąc jednocześnie za nie pełną odpowiedzialność. Konstytucyjnie przyznana osobowość prawna daje jej możliwość posiadania nie tylko własnego majątku, ale – co najważniejsze – prawo do zaciągania zobowiązań. Gmina jest zobligowana do wykonania zadań publicznych, do których zalicza się między innymi prowadzenie inwestycji własnych. W tym celu musi zadbać o zapewnienie odpowiedniej ilości środków pieniężnych. Wynika to z tej przyczyny, że finansowanie inwestycji niejednokrotnie związane jest z długoletnim obciążeniem budżetowym jednostki, a pokrycie ich ze środków własnych jest często niemożliwe. Mając na uwadze, jak ważne dla rozwoju gospodarczego i dla jej mieszkańców są inwestycje, gmina musi zatem poszukać odrębnych źródeł ich pokrycia. Alternatywne źródła finansowania są bowiem dla gminy ogromną szansą. Odpowiednie przeanalizowanie tych źródeł przez władze gminy jest zaś warunkiem tego, aby wszystko odbywało się w sposób najbardziej korzystny dla gminy, a prowadzona polityka inwestycyjna była efektywna.

Celem pracy jest ukazanie inwestycji w gminie Tuchów oraz analiza źródeł ich finansowania. Obiektem badań jest gmina Tuchów, a okres, którym objęto badania przypada na lata 2011-2013. Do przedstawienia zagadnień z tym związanych zastosowano jedną z metod badawczych polegającą na analizie dokumentów. Podstawowe źródło informacji w tej materii stanowiły sprawozdania z wykonania budżetu z lat 2011-2013, pozyskane z Urzędu Gminy w Tuchowie.

Praca składa się z wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Rozdział pierwszy ma charakter teoretyczny i został poświęcony istocie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Przybliżono w nim pojęcie, zakres działania i zadania gminy, zaprezentowano organy gminy oraz wyjaśniono mechanizm nadzoru nad jej działalnością. Rozdział drugi, także teoretyczny opisuje gminne inwestycje komunalne. Zebrany w nim materiał stanowi dowód na to, że tego rodzaju działania są dla gminy podstawowym czynnikiem warunkującym prawidłowy rozwój lokalny. Dokonano w nim charakterystyki gminnych inwestycji poprzez wyjaśnienie ich pojęcia, opisanie cech oraz prezentację ich

klasyfikacji, w szczególności zaś starano się opisać źródła finansowania inwestycji w gminie. W rozdziale trzecim skupiono się na gminie Tuchów jako obiekcie badań. Przedstawiono tu informacje dotyczące jej położenia, historii, środowiska naturalnego oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Na końcu rozdziału dokonano analizy SWOT gminy.

Najważniejszy z punktu widzenia poznawczego pracy jest rozdział czwarty, który zawiera analizę polityki inwestycyjnej w gminie Tuchów, prowadzonej w latach 2011-2013. W pierwszej kolejności przedstawiono w nim sytuację budżetową gminy w tym okresie, a następnie zaprezentowano przeprowadzone inwestycje wraz ze źródłami ich finansowania. W rozdziale tym zawarto także wnikliwą charakterystykę przedsięwzięć inwestycyjnych wykonanych w w/w latach, które miały następnie największe znaczenie zarówno dla mieszkańców, jak i dla rozwoju tej gminy.

Praca powstała w oparciu o starannie dobraną literaturę przedmiotu. Niezastąpionym źródłem informacji okazały się także akty prawne oraz materiały otrzymane z gminy Tuchów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2011, 2012, 2013 oraz Plan Rozwoju Lokalnego gminy Tuchów na lata 2012-2020. Posiłkowo posłużono się też w kilku przypadkach materiałami zamieszczonymi na stronie internetowej gminy.

ROZDZIAŁ 1

GMINA JAKO JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Charakterystyka samorządu gminnego

W dniu 27 maja 1990 roku weszła w życie ustawa o samorządzie gminnym¹. Zapoczątkowała ona wówczas w Polsce istnienie samorządu terytorialnego o charakterze jednostopniowym, którego główny element stanowiła gmina. Tym samym nie wprowadzono do jego systemu powiatowych i wojewódzkich wspólnot samorządowych. Niespełna dziewięć lat później, a dokładnie 1 stycznia 1999 roku przeprowadzono dalsze przemiany decentralizacyjne. W efekcie tych przemian zmniejszono strukturę administracji rządowej kosztem zwiększenia zdecentralizowanych form administracji publicznej, co przejawiało się tym razem w ustanowieniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Po tej reformie na polskich ziemiach rozpoczęły działania trójstopniowe samorzady terytorialne w liczbach: 16 samorządów wojewódzkich, 314 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu oraz 2478 wspólnot gminnych².

Przeprowadzona w 1999 roku reforma zmieniła także istotnie ustrój polskiej administracji publicznej. Zatem od tego roku dzieli się ona na administrację rządową, która działa w oparciu o zasadę centralizacji i administrację samorządową, opartą o zasadę decentralizacji. W ten sposób został ukształtowany dualistyczny model administracji publicznej w terenie³. Należy przy tym zauważyć, że poprzez wprowadzenie zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa ustanowiono z gminy jednostkę podziału zasadniczego oraz główny element struktury przestrzennej państwa⁴.

Decentralizacja władzy publicznej, która dokonała się na mocy ustawy z 1990 roku, polega na wydzieleniu kompetencji i zadań niższym poziomom władzy, czyli jednostkom samorządu terytorialnego⁵. Taki sposób podziału potwierdzają postanowienia Konstytucji RP z 1997 roku⁶, w myśl której ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95. Aktualny tytuł ustawy to „ustawa o samorządzie gminnym”.

² A. Borodo, Samorząd terytorialny system prawno finansowy, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 36.

³ Tamże, s. 37.

⁴ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C. H Beck, Warszawa 2001, s.109.

⁵ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 21.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

decentralizację władzy publicznej⁷. Natomiast zadania publiczne, które przysługują samorządom na mocy ustaw są przez nie wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁸. Należy jednak pamiętać, że decentralizacja to nie tylko przekazanie nowych kompetencji, czy zadań samorządom, ale także zapewnienie im środków finansowych i zasobów majątkowych niezbędnych do ich wykonania.

W oparciu o analizę przepisów obowiązującego prawa w Polsce można twierdzić, że pojęcie gminy można rozpatrywać w dwóch ujęciach. Pierwsze z nich uwzględnia postanowienia ustawy o samorządzie gminnym, która określa ją jako wspólnotę samorządową tworzoną przez ogół mieszkańców danej gminy. Natomiast drugie ujęcie wynika z regulacji zawartych w Konstytucji RP, gdzie gmina określana jest jako jednostka podziału terytorialnego państwa. W przypadku gminy pojmowanej jako wspólnota samorządowa należy mieć na uwadze mieszkańców gminy osiedlonych na określonym obszarze, z prawem do decydowania o swoich sprawach i społecznie zintegrowanych. Przynależność danej osoby do gminy wynika z faktu stałego przebywania tej osoby na jej terenie. Należy przy tym podkreślić, że przynależność do wspólnoty gminnej jest niejako przymusowa, ponieważ powstaje i gaśnie z mocy prawa i odnosi się do każdego mieszkańca. Następstwem przynależności jest wąski zakres obowiązków, który dotyczy głównie płacenia podatków oraz znacznie szerszy zakres uprawnień, który pozwala na branie udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych, pozyskiwanie informacji o sprawach dotyczących gminy, działalności jej organów, a także nadzoru nad tymi działaniami. Dodatkowo, mieszkańcy mają prawo brania udziału w wyborach i referendach, wdrażania i popierania swoich i grupowych interesów oraz ich ochrony przed naruszeniami ze strony organów samorządowych, a także prawo do uzyskania określonych świadczeń ze strony gminy⁹. Natomiast w przypadku gminy pojmowanej jako jednostka podziału terytorialnego należy rozumieć trwały podział państwa wyodrębniający mniejsze jednostki, celem udoskonalenia procesu administrowania państwem oraz usprawnienia realizacji zadań publicznych¹⁰.

Tworzenie, łącznie, podział, znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz leży w gestii Rady Ministrów¹¹, która w tej materii wydaje stosowne rozporządzenia. Fundamentem tych rozporządzeń są wcześniejsze konsultacje z mieszkańcami oraz

⁷ Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004, s. 32-33.

¹⁰ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, op. cit., s.109.

¹¹ Art. 4 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym.

zasięgnięcie porady u zainteresowanych rad. Jeżeli Rada Ministrów chce utworzyć nową gminę, to obowiązana jest wziąć pod uwagę przesłanki przestrzenne, społeczne oraz gospodarcze w taki sposób, aby nowa gmina mogła swobodnie realizować zadania publiczne¹². Ustalanie granic gmin oraz ich zmiana muszą być dokonywane tak, aby zapewnić gminie terytorium jednorodne z uwagi na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględnić jej więzi kulturowe, społeczne i gospodarcze oraz zapewnić zdolność realizowania powierzonych zadań¹³. Z racji tego, że o wszystkich sprawach dotyczących gminy w sensie bytowym decyduje Rada Ministrów, również nadanie gminie statusu miasta leży w jej kompetencjach. Odbywa się to w sposób uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, charakter zabudowy oraz układ urbanistyczny.

Dalsza analiza prawnych regulacji dotyczy wykonywanych przez gminę zadań publicznych. Ogólny zarys tych zadań został scharakteryzowany w Konstytucji RP. Zatem zgodnie z jej postanowieniami gmina wykonuje te zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji samorządowej¹⁴. Zadania te wykonuje przy tym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Z powyższego wynika, że samodzielne odpowiadanie gminy za wykonywanie zadań czyni ją niezależnym podmiotem administracji publicznej. Stąd państwo ma prawo ingerować w działalność gminy, ale wyłącznie w przypadkach, które określają ustawy. Samodzielność gminy podlega jednocześnie ochronie sądowej, co ściśle wiąże się z możliwością zaskarżenia organów państwa do sądu administracyjnego w razie jej naruszenia. Zatem samodzielność gminy jest cechą istotnie decydującą o jej pozycji i sposobie realizowania zadań. Dlatego bardzo ważne jest istnienie odpowiednich środków jej ochrony. Z. Niewiadomski zauważa, że samodzielność samorządów należy upatrywać nie w fakcie całkowitego uniezależnienia się od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określeniu przypadków, kiedy państwo może wkroczyć w sferę działalności samorządu¹⁵. Trzeba jednak podkreślić, że samodzielność ta nie oznacza całkowitej swobody. Stąd gmina posiada pewną autonomię w podejmowaniu decyzji i zaspakajaniu potrzeb, jednakże autonomia ta ma ustawowo ograniczony zakres.

Z chwilą utworzenia gminy z mocy prawa zostaje jej przypisana osobowość prawna. Zyskuje ona przez to możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków oraz podejmowania czynności cywilnoprawnych. Ponadto, Konstytucja RP zapewnia jej prawo do własności oraz

¹² A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 39.

¹³ Art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴ Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁵ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 40.

innych praw majątkowych. Zatem każda gmina, która dysponuje własnym majątkiem może samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania oraz indywidualnie się rozliczać. Istotne jest przy tym to, że gmina staje się także podmiotem autonomicznym, odpowiadającym za swoje działania¹⁶.

Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że gminy mają możliwość tworzenia jednostek pomocniczych. Ustawa wyraźnie określa typy tych jednostek, zaliczając do nich sołectwa, dzielnice oraz osiedla. Jednostką pomocniczą gminy może być także miasto znajdujące się na obszarze gminy. Z reguły sołectwo obejmuje jedną miejscowość, choć zdarzają się przypadki, w których sołectwa obejmują większą liczbę miejscowości. Tworzenie jednostek pomocniczych należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. W tym celu wydaje ona uchwałę, która jest rezultatem wcześniej przeprowadzonych konsultacji z obywatelami gminy, bądź wywodzi się z ich inicjatywy. Również po konsultacjach z mieszkańcami gminy rada gminy określa zakres działania i organizację jednostek pomocniczych. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych zawarte są zaś w statucie gminy. Warto zauważyć, że organ stanowiący gminy nie ma ustawowego obowiązku kreowania jednostek pomocniczych. Zadanie to jest pozostawione do jego wyboru. Jednak rada gminy często korzysta z tego uprawnienia, przez co kierowanie gminą odbywa się w sposób rozsądny. Zatem zaleca się powoływanie jednostek pomocniczych, których głównym celem jest niesienie pomocy organom samorządowym.

Ustanowienie przez Konstytucję RP gminy jako głównego ogniwa samorządu terytorialnego przyniosło za sobą kilka pozytywnych następstw. Pierwszym następstwem jest przydzielenie samorządowi gminnemu większości kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu. Wynika to stąd, że na tym właśnie szczeblu mamy do czynienia z życiem społeczności lokalnych, które tworzą zamieszkujący i pracujący na terenie gmin obywatele. Stąd też gminie przekazano wszystkie zadania zmierzające do zaspokojenia potrzeb tychże mieszkańców. Kolejnym następstwem jest przyjęcie zasady domniemania kompetencji na rzecz gminy dla wszystkich spraw nie zastrzeżonych dla powiatu, czy województwa. Znalazło to swoje odbicie w art. 6 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w zakresie gminy mieszczą się wszystkie zadania publiczne mające znaczenie lokalne, o ile nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów. Inne następstwo to obowiązek

¹⁶ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, op. cit., s. 39.

usytuowania zasadniczej infrastruktury, zaspakajającej potrzeby każdego mieszkańca pod względem opieki społecznej, zdrowia, czy oświaty właśnie na szczeblu samorządowym¹⁷.

1.2. Zakres działania i zadania samorządu gminnego

Zadania wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zostały podzielone przez Konstytucję RP na zadania własne i zadania zlecone. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej to zadania własne. W kolejnym przepisie postanowiono zaś, że zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa, które można w drodze ustawy scedować na jednostki samorządu terytorialnego to zadania zlecone. Zatem tryb przekazania i sposób wykonania tych zadań musi być ustawowo regulowany. Z uwagi na fakt, iż zadania własne oraz zadania zlecone formułują się w jednorodną klasę zadań administracji publicznej, istnieje kilka kryteriów pomagających je rozróżnić. Do takich kryteriów należy zaliczyć:

- charakter zadań – jeżeli jest on lokalny, to mamy do czynienia z zadaniami własnymi, a jeśli ogólnopństwowy to są to zadania zlecone;
- sposób przyznawania zadań przez państwo – jeżeli zadania zostały przekazane na zasadzie decentralizacji, to należą one do zadań własnych, jeżeli na zasadzie dekoncentracji, wówczas są to zadania zlecone;
- finansowanie zadań – jeżeli realizowanie zadań opiera się na środkach własnych, to włącza się je do zadań własnych, natomiast w przypadku, gdy opiera się ono na środkach rządowych to do zadań zleconych;
- stopień i zakres samodzielności samorządów w realizowaniu zadań – jeżeli zadania wykonywane są przez jednostkę we własnym imieniu, to należą one do zadań własnych, natomiast te wykonywane w imieniu władz rządowych, z możliwością ingerencji tychże władz to zadania zlecone;
- strona ponosząca odpowiedzialność za wykonanie zadań – jeśli odpowiedzialność za realizację zadań leży po stronie samorządu, to są to zadania własne, jeśli po stronie administracji rządowej, wówczas są to zadania zlecone¹⁸.

Zadania własne samorządu gminnego to zadania publiczne, które zostały ustawowo przypisane do tego szczebla samorządowego. Charakter lokalny zadań publicznych wskazuje, iż zadania te są realizowane w granicach danej gminy i dla ludności tam mieszkującej. Celem

¹⁷ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, op. cit., s.107.

¹⁸ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006, s.108.

realizacji zadań własnych jest nie tylko bieżące, ale i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Każda gmina odpowiada za realizację zadań własnych, wykonując je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz wykorzystując do tego własne dochody budżetowe. Wykonywanie owych zadań podlega zaś nadzorowi sprawowanemu w oparciu o kryterium zgodności z prawem.

Zakres działania samorządu gminnego oraz jego zadania zostały zawarte w ustawie ustrojowej, czyli ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z jej postanowieniami samorząd gminy realizuje wszystkie sprawy publiczne, które mają znaczenie lokalne oraz te, które nie są zastrzeżone w trybie ustawowym dla innych podmiotów. Można stąd wnioskować, że gmina otrzymała w ten sposób prawo do sprawowania niezależnych funkcji publicznych na wyznaczonym obszarze. Przekazując zakres zadań organom gminy, ustawodawca sformułował zaś regułę domniemania kompetencji na rzecz tej jednostki samorządowej w sprawach publicznych, mających znaczenie lokalne¹⁹. Dodatkowo, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy do kompetencji gminy należy rozstrzyganie w wyżej omawianych sprawach publicznych, o ile inne ustawy nie stanowią inaczej.

Analiza powyższych regulacji skłania do generalnego wniosku, że istotą zadań własnych samorządu gminnego jest zaspokajanie potrzeb jego mieszkańców. Zadania własne gminy zostały enumeratywnie wyliczone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i dotyczą spraw z zakresu:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,

¹⁹ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, op. cit., s. 72.

- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²⁰.

Z uwagi na przyjęte kryterium, którym jest przedmiot zadań powyższy katalog zadań własnych gminy można za autorami jednego z opracowań podzielić na następujące kategorie:

- infrastruktura techniczna gminy – gminne drogi, ulice, mosty, place wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych, wysypiska odpadów komunalnych oraz ich utylizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, komunalne budownictwo mieszkaniowe, lokalny transport zbiorowy, targowiska i hale targowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne;
- infrastruktura społeczna – ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, ochrona zabytków, kultura fizyczna;

²⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

- porządek i bezpieczeństwo publiczne – organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, bezpieczeństwo sanitarne;
- ład przestrzenny i ekologiczny – planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska;
- pozostałe zadania²¹.

Zadania własne samorządu gminnego zostały na mocy ustawy podzielone na zadania o charakterze obowiązkowym oraz dobrowolnym. W przypadku zadań obowiązkowych, czyli obligatoryjnych konieczne jest ich zrealizowanie, gdyż w sytuacji zaniechania organy nadzorcze mają prawo zastosować środki przymusu wobec gminy, w rezultacie doprowadzając do ich ostatecznej realizacji. Ponadto, gmina musi zapewnić odpowiednie środki na ich realizację. Natomiast w przypadku zadań dobrowolnych, czyli fakultatywnych samorząd gminy ma prawo je zrealizować, ale to, czy się tego podejmie zależne jest od wystąpienia lokalnych potrzeb oraz możliwości finansowych, jakie stwarza budżet gminy. Jednak podejmując się tych zadań każda gmina samodzielnie za nie odpowiada²². Tak więc, zadania własne to nie tylko zadania obligatoryjne, wynikające z ustaw, ale także zadania podjęte przez gminę samodzielnie, według własnego uznania i w granicach przyznanych jej kompetencji.

Jak wcześniej podkreślono, obok zadań własnych samorząd gminny realizuje również zadania zlecone, które należą do administracji rządowej. Jednakże z tej racji, że w gminie organy administracji rządowej nie funkcjonują, realizowane są one poprzez organy samorządu terytorialnego²³. Gmina wykonuje zadania zlecone wówczas, gdy otrzyma środki w wysokości zapewniającej ich całkowite pokrycie oraz w trybie umożliwiającym ich terminowe wykonanie. Należy zaznaczyć, że środki te powinny pochodzić w całości z budżetu państwa. Wśród zadań zleconych wyróżnić można dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmuje zadania nałożone na gminę na mocy ustawy. Zatem są to zadania obowiązkowe, które dotyczą zadań z zakresu administracji rządowej, z zakresu organizacji, przygotowania i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendum. Druga kategoria to zadania nałożone na gminę na podstawie porozumienia pomiędzy nią a organami administracji rządowej. Zadania te są dobrowolne. Jeżeli gmina chce je realizować, zawiera porozumienie.

²¹ W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 38.

²² Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, pod red. M. Chmaja, Wydawnictwo Verba, Lublin 1997, s.156 – 159.

²³ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 66.

Ta kategoria również obejmuje swym zakresem zadania wykonywane przez administrację rządową²⁴.

Podobnie, jak w przypadku zadań własnych nadzór na wykonywaniem zadań zleconych sprawowany jest w oparciu o kryterium zgodności z prawem. Jednak istotna różnica jest taka, że nadzór nad zadaniami zleconymi realizowany jest dodatkowo przy uwzględnieniu kryterium celowości, rzetelności i gospodarności²⁵. Inna uwaga jest taka, że gmina może wykonywać zarówno zadania własne, jak i zlecone w różny sposób i za pomocą różnych środków prawnych. Chodzi tu o takie przypadki, jak: uchwalanie miejscowych przepisów prawnych, uchwalanie budżetu oraz planu zagospodarowania przestrzennego, zawieranie umów, wydawanie opinii, czy decyzji administracyjnych, układanie programów gospodarczych oraz pozostałe środki prawne, którymi może się swobodnie posługiwać w celu efektywniejszego wypełniania swoich obowiązków²⁶.

1.3. Organy samorządu gminnego

Organami gminy są: rada gminy (rada miasta i rada miejska) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Działalność wymienionych organów jest jawna. Oznacza to, że mieszkańcy gminy mają prawo do otrzymywania informacji dotyczących działalności tych organów, a także wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Mają oni również prawo wglądu do dokumentów, których istnienie wynika z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń organów gminy i ich komisji. Zasady wglądu i korzystania ze wspomnianych dokumentów określa statut danej gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) stanowi w art. 15 ust. 1, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym tegoż samorządu. Natomiast w art. 16 u.s.g. postanowiono, że jest ona wybierana na okres czterech lat licząc od dnia wyboru. O wyborze tego organu decydują mieszkańcy w drodze wyborów powszechnych. Okres kadencji rady nie może zostać przedłużony ani skrócony. Może ona jednak zostać odwołana po przeprowadzeniu referendum gminnego²⁷. W skład rady gminy wchodzi radni. Ich liczba również została określona w ustawie ustrojowej i jest zależna jest od liczby mieszkańców gminy. Stąd w gminach liczących do 20 000 mieszkańców w radzie gminy znajduje się

²⁴ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, op. cit., s. 99.

²⁵ Tamże, s. 67.

²⁶ A. Borodo, Samorząd terytorialny..., op. cit., s. 38.

²⁷ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, op. cit., s.143.

piętnastu radnych. Jeżeli gmina liczy do 50 000 mieszkańców, to rada gminy składa się z 21 radnych, zaś ma 23 radnych w gminach liczących do 100 000 mieszkańców. W przypadku gmin dużych, których liczba mieszkańców liczy do 200 000 rada gminy składa się z dwudziestu pięciu radnych. Zaś na każde dalsze rozpoczęcie 100 000 mieszkańców dochodzi dodatkowo trzech radnych. Ustawa ustrojowa ustanawia przy tym górną granicę składu rady gminy. Otóż organ ten nie może liczyć więcej radnych, niż czterdziestu pięciu.

Rada gminy realizuje wszystkie zadania pozostające w sferze działania gminy, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Zadania te są zastrzeżone dla wyłącznej właściwości rady, co wyklucza możliwość powierzenia ich wójtowi, czy innym podmiotom gminy. Do zadań rady gminy należy przede wszystkim:

- uchwalanie statutu gminy,
- ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- powoływanie na wniosek wójta i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu,
- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
- uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w innych ustawach,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
 - określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,

- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także zadań wynikających z właściwości powiatu, czy województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydziałanie na ten cel odpowiedniego majątku,
- podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,
- podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników,
- nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów,
- stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy²⁸.

Uchwały podejmowane przez radę gminy zapadają zwykłą większością głosów. Uchwały te przyjmowane są wówczas, gdy obecna jest co najmniej połowa składu rady,

²⁸ Art.18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

chyba że ustawa stanowi inaczej. W ramach swoich działań rada gminy pełni kontrolę nad działalnością wójta, gminnych jednostek organizacyjnych, a także jednostek pomocniczych gminy. Dlatego w tej sprawie powołuje ona spośród swoich członków komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej nie może wchodzić przewodniczący rady gminy oraz wiceprzewodniczący²⁹.

Wyboru przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego rady gminy dokonuje się bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym, przy obecności przynajmniej połowy ustawowego składu rady. Głównym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy i prowadzenie obrad rady gminy. Przewodniczący ma prawo przekazać wykonywanie swoich obowiązków wiceprzewodniczącemu. W sytuacji nieobecności przewodniczącego oraz niewskazania przez niego wiceprzewodniczącego, który przejmuje jego obowiązki, są one automatycznie przypisywane wiekowo najstarszemu wiceprzewodniczącemu. Zarówno przewodniczący rady gminy, jak i wiceprzewodniczący może zostać odwołany w następstwie złożonego wniosku przez co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym³⁰.

Radny jest członkiem organu kolegialnego. Stąd też wypływają jego prawa i obowiązki. Jednym z jego obowiązków jest kierowanie się dobrem wspólnoty gminnej poprzez kultywowanie więzi z mieszkańcami gminy i ich organizacjami oraz aprobowanie zgłaszanych przez nich postulatów i zaprezentowanie ich w celu rozpatrzenia organom gminy (art. 23 ust. 1 u.s.g.). Innym obowiązkiem radnego jest uczestnictwo w pracach rady gminy i innych instytucji samorządowych, do których został wyznaczony. Ustawodawca nałożył też na radnego szereg ograniczeń odnośnie jego aktywności publicznej. Zatem nie może on podejmować pracy w urzędzie gminy, w którym uzyskał mandat oraz pełnić funkcji kierownika, bądź zastępcy w gminnej jednostce organizacyjnej (art. 24b ust.1 u.s.g.). Radny nie może również prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek oraz wspólnie z innymi osobami, która to działalność powiązana jest z użytkowaniem mienia gminy, a także zarządzać nią, czy też być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu (art. 24f ust. 1 u.s.g.). Radni oraz ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, bądź przedsiębiorców, w których takie osoby uczestniczą (art. 24f ust. 2 u.s.g.).

²⁹ Art. 18a ustawy o samorządzie gminnym.

³⁰ Tamże, art. 19 ust. 1-2 i ust. 4.

Radny nie może być też posiadaczem pakietu przekraczającego 10 % udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których takie osoby uczestniczą. Udziały przewyższające podaną wartość radny winien zbyć jeszcze przed pierwszą sesją rady gminy (art. 24f ust. 5 u.s.g.). Radny ma także obowiązek złożyć oświadczenie majątkowe. Dotyczy ono zarówno jego majątku odrębnego, jak i majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Zawarte w oświadczeniu informacje dotyczą: zasobów pieniężnych radnego, posiadanych przez niego nieruchomości, udziałów oraz akcji w spółkach handlowych, nabytego mienia w drodze przetargu, a także danych odnośnie prowadzenia działalności gospodarczej, zajmowanych stanowiskach w spółkach oraz dochodów osiągniętych w efekcie prowadzenia odrębnych działalności i zajęć. Oświadczenie majątkowe informuje także o mieniu ruchomym przewyższającym kwotę 10 000 złotych i zobowiązaniach przewyższających kwotę 10 000 złotych (art. 24h ust.1 u.s.g.). Radny składa oświadczenie majątkowe przewodniczącemu rady gminy. Czas na złożenie pierwszego oświadczenia to 30 dni od złożenia ślubowania. Kolejne składane są co roku do 30 kwietnia (art. 24h ust. 4 u.s.g.). Informacje zamieszczone w oświadczeniu majątkowym radnego są jawne, za wyjątkiem adresu jego zamieszkania oraz miejsca położenia jego nieruchomości. (art. 24 i ust.1 u.s.g.).

Organem gminy jest także wójt (burmistrz, prezydenta miasta). Jest on wybierany przez mieszkańców gminy w głosowaniu tajnym. Wójt jest organem wykonawczym gminy. Jego kadencja rozpoczyna się z dniem rozpoczęcia kadencji rady gminy, bądź w dniu wyboru go na to stanowisko przez radę gminy, natomiast upływa z dniem zakończenia kadencji rady gminy. Wójtem może zostać wyłącznie kandydat, który posiada polskie obywatelstwo. W gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na obszarze tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. Natomiast w mieście przewyższającym liczbę 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Poprzez swoje zarządzenia wójt może powoływać lub odwoływać swojego zastępcę lub zastępców. Podobnie, jak w przypadku rady gminy ich liczba zależna jest od liczby mieszkańców gminy.

Wójt może utracić swój mandat. Okoliczności, w jakich może dojść do tej utraty wymienia ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta³¹. W art. 26 tej ustawy postanowiono, że są to: odmowa złożenia ślubowania, pisemne zrzeczenie się mandatu, utrata prawa wybieralności lub jego braku w dniu wyborów, naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także orzeczenie o trwałej niezdolności do pracy. Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy w drodze uchwały, nie później niż po upływie miesiąca od dnia pojawienia się wymienionych przesłanek. Rada gminy może też zdecydować o nie udzieleniu wójtowi absolutorium w efekcie uchwały podjętej przez nią w terminie 9 miesięcy od dnia wyboru i nie później niż 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Taka uchwała jest równoznaczna z wystąpieniem z inicjatywą o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji oznacza nie tylko odwołanie jego zastępców, ale także konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów.

Objęcie stanowiska wójta następuje w chwili złożenia przed radą gminy ślubowania. Potwierdzeniem złożonego ślubowania jest podpis wójta pod jego treścią. Jako organ wykonawczy wójt realizuje uchwały rady gminy oraz zadania, które zawarte są w przepisach prawa. Ustawa o samorządzie gminnym zalicza do nich w głównej mierze:

- przygotowywanie projektów uchwały rady gminy;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych³².

Jako organ administracji wójt uprawniony jest do decydowania w sprawach indywidualnych. Jeśli szczegółowe przepisy nie stanowią inaczej wydaje on indywidualne decyzje z zakresu administracji publicznej. Dotyczą one zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych. Realizując zadania własne, wójt podlega wyłącznie kontroli rady gminy. Natomiast w przypadku zadań zleconych uprawnienia kontrolne przysługują dodatkowo wojewodzie. Z uwagi na szeroki zakres podejmowanych przez wójta decyzji treść przepisu zawartego w art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje mu możliwość upoważnienia

³¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

³² Art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

powołanych przez siebie zastępców, bądź innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych.

Wójt jest kierownikiem urzędu gminy. Stąd w drodze zarządzenia ustanawia jego organizację i zasady, na jakich funkcjonuje. Urząd gminy jest przy tym jego jednostką pomocniczą podczas realizowania powierzonych mu zadań. Dodatkowo, służy on pomocą radzie gminy i jej organom pomocniczym. Wykonując swoje zadania, wójt może liczyć na pomoc nie tylko ze strony urzędu gminy, ale także ze strony swoich najbliższych współpracowników, którymi są skarbnik i sekretarz gminy. Jak zaznaczono, skarbnik pełni funkcję głównego księgowego budżetu gminy. W ramach tej funkcji opracowuje on projekt budżetu oraz jego realizację, a także sporządza sprawozdanie z jego wykonania. Natomiast sekretarz prowadzi niektóre sprawy gminne w imieniu wójta, zajmuje się terminowym załatwianiem spraw, przygotowaniem sesji rady oraz posiedzeń komisji³³. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym skarbnik gminy jest powoływany i odwoływany przez radę gminy na wniosek wójta. Natomiast sekretarz gminy podobnie, jak pozostali pracownicy urzędu gminy jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę.

1.4. Nadzór nad działalnością gminy

Ustawa zasadnicza przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego dużą niezależność w zakresie wykonywanych zadań oraz prowadzonej przez nie działalności. Z niezależnością ściśle zaś związane jest zagadnienie nadzoru. Przepisy obowiązującego prawa nie precyzują terminu nadzoru nad samorządem terytorialnym. Również w literaturze przedmiotu jest on niejednakowo ujmowany. Zdaniem M. Jastrzębskiej nadzór jest obowiązkiem podejmowania czynności przez określony podmiot, czyli organ nadzorczy w stosunku do innego podmiotu, jakim jest nadzorowana jednostka organizacyjna. W ramach nadzoru w pierwszej kolejności dokonuje się sprawdzenia zgodności zachowań badanej jednostki z określonymi wzorcami. Jeżeli zostaną stwierdzone rozbieżności, to organ nadzorczy nakazuje ich usunięcie poprzez odpowiednie rozstrzygnięcie nadzorcze, czyli w oparciu o władczy środek oddziaływania³⁴. Stąd istotą nadzoru jest wyciągnięcie konsekwencji z zachowania nadzorowanej jednostki poprzez odpowiednie odnośnienie się do przyjętego kryterium oraz możliwość zastosowania środków nadzoru w chwili wystąpienia nieprawidłowości.

³³ Z. Leoński, Samorząd terytorialny w RP, op. cit., s.116.

³⁴ M. Jastrzębska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 32.

Konstytucja RP stanowi w artykule 171 ust. 1, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Uzupełnieniem tych postanowień jest art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że: „Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”. Oznacza to, że działalność gminy weryfikowana jest w ramach przepisów powszechnie obowiązujących (Konstytucji RP, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń)³⁵. Konstytucja RP wymienia w artykule 171 organy, którym przysługuje upoważnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Należy w tym miejscu również dodać, że zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność samorządu terytorialnego podlega sądowej ochronie.

Szczegółowe przepisy dotyczące przeprowadzania nadzoru w jednostkach samorządu terytorialnego uregulowane zostały zamieszczone w ustawach ustrojowych. Stąd w art. 87 ustawy o samorządzie gminnym postanowiono, że organy nadzoru mają możliwość władczej ingerencji w działalność gminy, ale tylko w sytuacjach określonych przez ustawy. Wobec tego ingerencja uwarunkowana jest przepisami prawa, które określają zakres działania organu nadzoru oraz środki, jakimi może się posługiwać. Przepisy prawa mają jednocześnie zapobiec naruszaniu samodzielności gminy³⁶. Dlatego organy nadzoru uprawnione są do żądania tych informacji oraz danych odnośnie organizacji i funkcjonowania gminy, które są niezbędne podczas wykonywania powierzonych im kompetencji nadzorczych³⁷. Dzięki temu mogą one na bieżąco analizować poczynania organów samorządu gminnego, a przez to również kontrolować obszary wyjątkowo wrażliwe na nadużycia³⁸.

Wspomniane środki nadzorcze można na H. Izdebskim podzielić na:

- dotyczące aktów – zatwierdzanie, uchylanie, zawieszanie wykonania, itp.;
- dotyczące osób – zatwierdzanie wyboru, powołanie przedstawionych kandydatów, zawieszanie w czynnościach, itp.;
- dotyczące organów – rozwiązanie organu, ustanowienie organu komisarycznego, itp.³⁹.

³⁵ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 32.

³⁶ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracyjna*, pod red. B. Dolnickiego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 234.

³⁷ Art. 88 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁸ E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s.198.

³⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 393.

Do pierwszej grupy środków nadzoru nad samorządem gminnym można zaliczyć stwierdzenie nieważności uchwały podjętej przez organ stanowiący gminy lub zarządzenia organu monokratycznego. Warunkiem koniecznym jest jednak stwierdzenie, że taka uchwała lub zarządzenie jest sprzeczne z prawem. W takim razie organ nadzoru w terminie nie przekraczającym 30 dni od momentu doręczenia takiej uchwały orzeka o jej nieważności. Rozpoczynając postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, bądź w czasie tego postępowania, organ nadzoru na prawo wstrzymać ich wykonanie (art. 91 ust. 2 u. s. g.). W sytuacji mało znaczącego naruszenia prawa organ ten zaznacza jedynie, że uchwała bądź zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u. s. g.). Jeśli organ nadzoru stwierdzi nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy, wówczas z mocy prawa wstrzymuje ich wykonanie (art. 92 ust.1 u. s. g.). Po upływie terminu 30 dni organ nadzoru nie ma już prawa stwierdzić we własnym zakresie o nieważności uchwał lub zarządzeń. Może jednak je zaskarżyć do sądu administracyjnego (art. 93 ust.1 u. s. g.).

Kolejny środek nadzorczy to możliwość rozwiązania przez Sejm organu stanowiącego gminy na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Dotyczy to przypadku rażącego naruszenia Konstytucji i ustaw przez radę gminy. W takim razie rozwiązanie rady następuje w drodze uchwały podjętej przez Sejm. Wówczas premier obowiązany jest wskazać osobę, która będzie pełniła funkcje rady gminy do momentu ustanowienia nowych organów gminy (art. 96 ust.1 u. s. g.). Ma on także prawo do odwołania ze stanowiska wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Odwołanie to następuje w chwili, gdy organ ten nie przestrzega Konstytucji oraz ustaw i dokonuje tego nawet wbrew wcześniejszym wezwaniom do zaniechania takich naruszeń. Również w tym przypadku premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wskazuje osobę, która będzie pełnić funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do czasu przeprowadzenia nowych wyborów na to stanowisko (art. 96 ust. 2 u. s. g.).

W artykule 97 ust. 1 u.s.g. zawarto jeszcze jeden środek nadzoru, który odnosi się do zawieszania organów samorządu oraz ustanowienia w jego miejsce zarządu komisarycznego. Uprawnionym do takich czynności jest Prezes Rady Ministrów. Sytuacja ta ma miejsce w przypadku, gdy wystąpią jednocześnie dwie przesłanki. Pierwsza z nich odnosi się do braku nadziei na niezwłoczną poprawę skuteczności działania organu gminy. Natomiast druga dotyczy wydłużającego się w czasie braku efektywności w realizowanych przez niego zadaniach publicznych. Należy dodać, że ustanowienie zarządu komisarycznego na okres dwóch lat jest możliwe dopiero po przedstawieniu zarzutów wobec organów gminy oraz

ponagleniu ich do natychmiastowego przedstawienia programu polepszenia sytuacji gminy (art. 97 ust. 2 u. s. g.). Komisarz rządowy powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, który dokonuje tego na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania na to stanowisko (art. 97 ust. 3-4 u. s. g.).

Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego uzewnętrznia się poprzez kontrolę gospodarki finansowej prowadzonej przez tenże samorząd. Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁴⁰ (dalej: u. r. i. o.) gospodarka ta obejmuje realizację zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych⁴¹. Natomiast ich kontrola opiera się na kryteriach zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Z kolei kontrola gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w ramach zadań zleconych, które gmina wykonuje na podstawie ustaw lub porozumień, realizowana jest z uwzględnieniem zasad celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2 u. r. i. o.).

Zakres sprawowania nadzoru regionalnych izb obrachunkowych zawarty jest w art. 11 ust. 1 ustawy i obejmuje uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań kształtujących wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego, reguł i zakresu przydzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, absolutorium, a także wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian⁴².

Mając na uwadze opisane rozstrzygnięcia organu nadzorczego odnośnie gminy należy wspomnieć, iż podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego wskutek ich niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia doręczenia (art. 98 ust.1 u. s. g.). Skargę składa gmina lub związek międzygminny, czyli podmiot którego interes prawny, uprawnienie, bądź właściwości zostały zachwiane w drodze aktu nadzoru. Podstawą zaskarżenia jest przy tym uchwała lub zarządzenie podjęte przez organ, co do którego wszczęto rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 3 u. s. g.). Należy przy tym pamiętać, że rozstrzygnięcia nadzorcze uzyskują moc prawną z upływem terminu do wniesienia skargi lub z datą oddalenia czy odrzucenia skargi przez sąd⁴³.

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428.

⁴¹ Art. 5 ust. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁴² Tamże, art. 11 ust.1 ustawy.

⁴³ Art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

ROZDZIAŁ 2

INWESTYCJE KOMUNALNE JAKO PODSTAWOWY CZYNNIK ROZWOJU GMINY

2.1. Pojęcie, rodzaje, cechy oraz znaczenie inwestycji gminnych

Choć samo pojęcie „inwestycje” przynależy do kategorii ekonomicznych, to w literaturze jest interpretowane pod różnym kątem. Najczęściej można spotkać się z taką definicją, z której wynika, że inwestycje związane są z działaniami nakierowanymi na jak największe pomnożenie majątku przez jego właściciela. Z kolei „inwestowanie” będzie najlepszym rozwiązaniem pozwalającym osiągnąć przyszłe korzyści finansowe, czyli zyski. Jedną z takich definicji prezentuje H. Walica, który przez inwestycję rozumie strumienie płatności rozpoczynające się wydatkami z nadzieją pozyskania takich wpływów, które przewyższą wartość tych wydatków w przyszłości. Sam proces inwestowania jest zaś wyrazem chęci ulokowania kapitału, na ogół w formie środków finansowych, celem uzyskania ich później z nadwyżką⁴⁴.

W przypadku jednostek samorządowych definicja inwestycji winna być jednak dostosowana do funkcji, jakie spełniają te podmioty prawa publicznego oraz zadań, jakie zostały na nie nałożone. Priorytetowym celem działania każdej jednostki samorządu terytorialnego nie jest bowiem zysk, ale ulepszenie infrastruktury, spadek poziomu bezrobocia, czy ochrona środowiska⁴⁵. Stąd władze samorządowe podejmują decyzję o alokacji środków pieniężnych w takie inwestycje, które będą służyć zaspokajaniu potrzeb lokalnych obywateli nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przyczynią się do ich zaspokojenia w przyszłości⁴⁶. Najczęściej są to inwestycje dotyczące obszaru infrastruktury społecznej oraz technicznej, które dodatkowo przyczyniają się do wzrostu majątku gminy.

Inwestycje jednostki samorządu terytorialnego można rozpatrywać także pod kątem rachunkowości. W art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o rachunkowości⁴⁷ inwestycje zostały przedstawione jako środki trwałe w okresie ich budowy, montażu, czy też udoskonalenia już istniejącego środka trwałego. Inwestycjami w rozumieniu tej ustawy są aktywa będące w posiadaniu jednostki w celu uzyskania z nich przyszłych korzyści ekonomicznych,

⁴⁴ H. Walica, *Inwestycje przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1994, s. 7.

⁴⁵ W. Dziemianowicz, B. Jałowiecki, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 20.

⁴⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s.105.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591 ze zm.

będących wynikiem przyrostu wartości tych aktywów, a także uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend (udziału w zyskach), bądź innych pożytków, w tym transakcji handlowej (art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy).

W literaturze przedmiotu można też napotkać wiele kryteriów podziału inwestycji. Mając na uwadze przedmiot inwestycji można je podzielić na:

- inwestycje rzeczowe – polegające na wymianie środków pieniężnych w rzeczowe składniki majątku trwałego przedsiębiorstwa; należy do nich zaliczyć takie działania, jak: nabycie budynków i budowli, zakup maszyn i urządzeń, a także środków transportu, czy gruntów;
- inwestycje finansowe – polegające na lokowaniu środków finansowych w papierach wartościowych długoterminowych takich, jak: akcje, obligacje, bony skarbowe lub krótkoterminowych, a także w udziałach w innych spółkach; inwestycje te są ściśle powiązane z ruchem pieniądza;
- inwestycje niematerialne – które polegają na tym, że zasoby finansowe zaabsorbowane w dany projekt zostają przekształcone w wartości majątkowe; przykładami tego rodzaju inwestycji są wydatki powiązane z reklamą, promocją przedsiębiorstwa, czy szkoleniem kadri⁴⁸.

Racjonalne inwestycje są decydującym czynnikiem dla rozwoju społeczno – gospodarczego oraz sprawnego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Wszak tylko dzięki inwestycjom gmina nie utraci trwałego wzrostu gospodarczego. Ważne jest, aby władze lokalne miały świadomość ich istoty oraz znaczenia, gdyż szanse rozwoju gospodarczego zależą nie tylko od inwestycji bezpośrednio finansowanych przez gminę, ale także tych dokonywanych przez inne podmioty. Owa świadomość nabiera szczególnego znaczenia wobec wpływów, jakie władze lokalne mają na atrakcyjność inwestycyjną swojego regionu. Wpływ ten wyraża się zaś poprzez prowadzenie aktywnej polityki proinwestycyjnej, stwarzanie korzystnych warunków dla inwestycji, czy promowanie regionu. Warto zauważyć, że trafne inwestycje w dużej mierze przyczyniają się do rozwoju kolejnych przedsięwzięć. Gmina, która podejmuje działania ukierunkowane na podniesienie jej konkurencyjności wobec innych regionów, staje się w oczach potencjalnych, zewnętrznych inwestorów idealnym miejscem na ulokowanie ich kapitału. Korzystne warunki lokalne wywierają przy tym pozytywny wpływ na przedsiębiorców, którzy poprzez inwestowanie przyczyniają się do

⁴⁸ K. Jajuga, T. Jajuga, Inwestycje, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 7.

gospodarczego rozwoju regionu. Stąd o tym, jak ważne są inwestycje gminne dla innych inwestycji, dla rozwoju lokalnych przedsiębiorstw oraz dla lokalnego rozwoju gospodarczego rozstrzygają poniższe cechy:

- dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych);
- inwestycje finansowane przez gminę dają pracę lokalnym firmom, a więc tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych;
- inwestycje są najskuteczniejszą i w zasadzie jedyną metodą zapobiegania lokalnemu bezrobociu, gdyż spirala inwestycyjna tworzy lokalny rynek pracy;
- inwestycje infrastrukturalne i inne inwestycje komunalne podnoszą na stałe standard życia mieszkańców gminy; powstaje coś, z czego przez długie lata mieszkańcy będą korzystać (np. wodociągi, kanalizacja, drogi, itd.);
- bez dokonania pewnych inwestycji rozwój niektórych dziedzin działalności gospodarczej nie jest możliwy; brak inwestycji (np. w dziedzinie telekomunikacji, zaopatrzenia w energię, wodę, itp.) stanowi niebezpieczną barierę w rozwoju gospodarczym regionu;
- brak niezbędnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska jest barierą dla zrównoważonego rozwoju regionu i może trwale pogorszyć jakość życia jego mieszkańców;
- brak inwestycji w niektórych dziedzinach (np. w budownictwie mieszkaniowym) powoduje, że nie zostają zaspokojone podstawowe potrzeby mieszkańców, przez co powstaje i narasta niezadowolenie społeczne;
- największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których brak jest poważną przeszkodą dla wielu innych inwestycji i może w istotny sposób zahamować lokalny rozwój gospodarczy, a także znacznie pogorszyć warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie gminy⁴⁹.

Realizowane na szczeblu gminnym inwestycje infrastrukturalne dotyczą przede wszystkim działań w sferze infrastruktury technicznej, społecznej oraz instytucjonalnej. Podejmując się tego rodzaju inwestycji, jednostka samorządu terytorialnego – jako podmiot publiczny – działa zaś w sferze użyteczności publicznej. Stąd też celem owych inwestycji jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, a nie osiągnięcie korzyści finansowych. Należy jednak podkreślić, że inwestycje w infrastrukturę nie przekreślają całkowicie

⁴⁹ E. Bończak- Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość, Fundacja Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 34.

możliwości uzyskania dochodów. W momencie ich zakończenia i oddania do użytku publicznego takie dochody mogą bowiem zostać wygenerowane. Ważna cecha inwestycji infrastrukturalnych jest przy tym taka, że znacząco przekładają się one na wzrost atrakcyjności terytorium gminy dla nowych przedsiębiorców, a ci z kolei są niosą ze sobą różne korzyści. Zatem wznosząc na terenach swoich gmin nowe zakłady pracy, władze samorządowe dają szansę na zatrudnienie dla wielu osób, w efekcie czego doprowadzają do spadku lokalnego bezrobocia. Ponadto, inwestycje przyczyniają się pośrednio do wzrostu dochodów w budżecie gminy z tytułu obowiązujących podatków (np. podatku od nieruchomości).

Inwestycje realizowane przez gminę wyróżniają się szczególną cechą. Otóż są to inwestycje o charakterze ciągłym, co powoduje, iż nakłady pieniężne potrzebne na realizację podjętych działań ustawicznie obciążają budżet gminy. Wynika to z wykonywania działań restytucyjnych, połączonych przykładowo z siecią wodociągową, czy kanalizacyjną, która wymaga odtworzenia, czyli wymiany zużytej już infrastruktury na nową, bądź też rozbudowy celem podłączenia do niej nowych odbiorców. Ponadto, gminne nakłady inwestycyjne mogą przyczynić się do zwiększenia udziału bieżących wydatków w budżecie gminy. Zjawisko to jest bardzo niekorzystne, gdyż jego wynik może doprowadzić do uszczuplenia zakresu działania gminy w kwestii wykonywania przyszłych inicjatyw społecznych i gospodarczych, czy też do podwyższenia skali jej zobowiązań finansowych.

Wielkość inicjatyw podjętych przez gminę na ogół odzwierciedlona jest poprzez wskaźnik jej rozwoju, a także kondycję finansową. Jednak gmina ma możliwość inwestowania dopiero po zaspokojeniu wszelkich bieżących potrzeb mieszkańców. Wówczas dzięki pozostałym środkom własnym oraz pozyskanym funduszom zewnętrznym może podjąć się wybranych inwestycji. Każdy wydatek ponoszony przez gminę na wygenerowanie, bądź odtworzenie jej składników majątkowych traktowany jest jako środek korzystnie oddziałujący na rozwój gminy, a przez to na sytuację jej obywateli. W przeciwieństwie do wydatków bieżących, nakłady inwestycyjne nie prowadzą do regresji zasobów gminy. Zatem regresji ulegają zasoby pieniężne gminy, lecz wzrastają zasoby mienia gminy. Należy przy tym pamiętać, że rozkwit dobrobytu w jednostce samorządu terytorialnego nie jest jednak możliwy bez wydatków inwestycyjnych⁵⁰.

⁵⁰ E. Bojar, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w obszarach słabo rozwiniętych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 32.

2.2. Źródła finansowania inwestycji gminnych

Podstawową funkcją gminy jest wykonywanie zadań publicznych. Ich realizacja ma sprzyjać spełnianiu potrzeb społeczności lokalnej. Nie wolno jednak zapominać, że owa realizacja łączy się z ponoszeniem wydatków. W ustawie o finansach publicznych wydatki samorządu gminnego zostały sklasyfikowane jako wydatki bieżące i wydatki majątkowe. W ramach katalogu wydatków bieżących ustawodawca wyróżnił:

- wydatki jednostek budżetowych – wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z wykonywaniem ich statutowych zadań,
- dotacje na zadania bieżące,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowe z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej: EFTA), a także środki z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- obsługa długu jednostki samorządu terytorialnego⁵¹.

Z kolei w katalogu wydatków majątkowych znajdują się:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, a także środki z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
- zakup i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładu do spółek prawa handlowego⁵².

W oparciu o analizę informacji zawartych w literaturze przedmiotu pojęcie finansowania inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego można rozumieć jako ponoszenie nakładów kapitałowych będących następstwem podjętych zadań inwestycyjnych. J. Zawora zauważa przy tym, że finansowanie inwestycji jest zjawiskiem zależnym od wielu czynników, do których zalicza: sytuację gospodarczą i społeczną, prowadzoną politykę finansową oraz gospodarkę budżetową konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

⁵¹ Art. 236 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁵² Tamże, art. 236 ust. 4.

Fundamentalnym bodźcem realizacji inwestycji jest w jego opinii kompetentnie utworzone zestawienie źródeł ich pokrycia⁵³. Na terytorium samorządów gminnych, wśród infrastruktury komunalnej dominują inwestycje infrastrukturalne. Ich realizacja może być pokrywana z własnych środków budżetowych. Jednakże inwestycje infrastrukturalne wiążą się z długim czasem realizacji, postępowaniem technicznym oraz wzrastającymi kosztami ich wykonania. Powoduje to, że jednostki samorządowe zabiegają o dodatkowe, zewnętrzne źródła finansowania, gdyż tylko dzięki środkom pozyskanym od inwestorów gmina może w pełni urzeczywistnić zaplanowane inwestycje, co w przyszłości doprowadzi do polepszenia bytu społeczności gminnej⁵⁴.

Realizacja programów inwestycyjnych przez jednostki samorządowe wymaga wyboru źródeł, z których będą one finansowane. Źródła te również można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Przez wewnętrzne źródła dochodu trzeba rozumieć własne środki znajdujące się w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵ ściśle określa źródła dochodów własnych gmin. Do najważniejszych z nich należą: podatki i opłaty lokalne oraz dochody z mienia gminnego.

Dochody własne są w sposób trwały przypisane do budżetu lokalnego gminy. Świadczą o tym postanowienia Konstytucji RP, która zagwarantowała jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych oraz postanowiła, że dochodami tych jednostek są ich dochody własne, a także subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁵⁶. Wpływy z poszczególnych źródeł przynależnych do dochodów własnych oddane są wyłącznie do dyspozycji władz lokalnych, bez możliwości ingerowania w nie państwa. Wysokość tych wpływów będzie miała szczególne znaczenie, gdyż to od ich zależeć będzie stopień samodzielności finansowej władz gminy. Dysponując dużą ilością własnych dochodów, gmina będzie mogła swobodnie realizować ustawowo powierzone jej zadania i tym samym decydować się na większe przedsięwzięcia inwestycyjne. Ponadto, wydajne dochody własne warunkują sposobność zaciągania zobowiązań finansowych przez samorząd, dając tym samym dodatkową alternatywę na realizację inwestycji⁵⁷.

⁵³ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s.118-119.

⁵⁴ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, op. cit., s.118-119.

⁵⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm..

⁵⁶ Art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵⁷ Tamże, s.120.

Zasadniczym źródłem dochodów własnych gminy są podatki i opłaty lokalne. Wskutek włączenia ich do dochodów własnych zostały one w pełni przekazane samorządom lokalnym, które mają prawo oddziaływać na ich elementy konstrukcyjne. Zakres norm prawnych pozwala tym samorządom na ustalanie wysokości stawek, stosowanie ulg, wprowadzanie zwolnień, czy umorzeń podatkowych oraz rozliczeń ratalnych⁵⁸. Natomiast prawo do ustalania nowych świadczeń podatkowych leży już wyłącznie w gestii parlamentu⁵⁹. Zatem udział podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych gminy jest znaczny. Stwierdzenie to wypływa z faktu, że podatki i opłaty są instrumentami umożliwiającymi władzom lokalnym wpływać na podmioty znajdujące się na obszarze gminy oraz inicjować takie działania, które ożywią dochody budżetowe⁶⁰.

Dzięki przyznanej gminie osobowości prawnej została ona wyposażona we własne mienie, takie jak: budynki, czy grunty, którymi może samodzielnie i swobodnie dysponować. Jeśli będzie to robiła we właściwy sposób, to ma szansę na czerpanie wielu korzyści dochodowych⁶¹. Dochody z mienia gminnego mogą być efektem sprzedaży majątku. Trzeba jednak zaznaczyć, że wpływy z tego tytułu do budżetu będą pokaźne, ale wyłącznie jednorazowe. Natomiast wpływy z opłat za najem i dzierżawę w gminach będących w posiadaniu dużej ilości obiektów będą nie tylko znaczne, ale i cykliczne. Również duże zyski można uzyskać gromadząc środki na rachunkach bankowych. Jednak w tym wypadku samorząd gminny musi działać w sposób racjonalny. Nie może zatem zamrażać środków w chwili, gdy są niezbędne wspólnocie lokalnej oraz nie powinien trzymać ich w kasie, gdy są czasowo wolne⁶². Korzyści finansowe może także przynieść prowadzenie przez gminę działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Wówczas gmina jako założyciel przedsiębiorstw, zakładów lub spółek albo udziałowiec w spółkach ma prawo do zysków⁶³.

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponują władze lokalne często nie jest adekwatna do powierzonych im zadań. Na ogół środki te z trudem pokrywają bieżącą działalność samorządów terytorialnych. Jeżeli w tej sytuacji samorząd podejmie decyzję o działalności inwestycyjnej, to musi ubiegać się o dodatkowe źródła, pochodzące z zewnątrz.

⁵⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 73.

⁵⁹ *Finanse samorządowe 2005*, pod red. C. Kosikowskiego, Dom Wydawczy ABC, Warszawa 2005, s.107.

⁶⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 73 i s. 75.

⁶¹ Tamże, s. 75-76.

⁶² A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 34.

⁶³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 77.

Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji można podzielić na dwie grupy: bezzwrotne źródła finansowania oraz zwrotne źródła finansowania. Do grupy pierwszej należą: dotacje, subwencje oraz środki pomocowe z Unii Europejskiej.

Dotacje celowe są środkami przekazanymi jednostce samorządu terytorialnego bezpośrednio z budżetu państwa. Jest to forma bezzwrotnego i bezpłatnego zasilania finansowego w celu realizacji interesów publicznych. Dotacje można traktować jako wydatek ponoszony przez państwo wskutek udzielenia środków pieniężnych na dofinansowanie lub sfinansowanie zadań przydzielonych gminie⁶⁴. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym dotacje służą głównie finansowaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz niektórych zadań własnych. Te pierwsze związane są z ochroną zdrowia, opieką społeczną oraz gospodarką mieszkaniową. Należy dodać, że ich koszty muszą w całości pokrywać środki z dotacji (art. 8 ust. 3 u. s. g.). Natomiast realizowane dzięki dotacjom zadania własne gminy wiążą się głównie z działalnością inwestycyjną. Dotacje te nie są jednak przyznawane obligatoryjnie, lecz jedynie na wniosek złożony przez organ jednostki samorządu terytorialnego⁶⁵. Należy także pamiętać, że wysokość dotacji udzielanych na inwestycje może wynosić 50% ich kosztorysowej wartości, o czym stanowi art. 42 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe są przekazywane za pośrednictwem wojewodów. Całkowita ich wielkość regulowana jest corocznie przepisami zawartymi w ustawie budżetowej. Bardzo ważną cechą dotacji jest to, że nie mogą być one wykorzystane w innych celach niż te, które ustaliło państwo. W przypadku, gdy środki finansowe nie zostaną w pełni wykorzystane, muszą zostać zwrócone do budżetu państwa w odpowiednio niezużytkowanej części⁶⁶. Zatem celowy charakter dotacji znacznie utrudnia gminom swobodne dysponowanie przydzielonymi środkami oraz zaniża ich skuteczność podczas planowania wieloletnich inwestycji⁶⁷.

Poza dotacjami transferowanymi z budżetu państwa przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakładają przyznawanie tym jednostkom dotacji z dodatkowych źródeł. Są nimi środki z funduszy celowych pozyskiwanych na podstawie odrębnych przepisów (art. 8 ust. 3 ustawy) oraz środki ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi (art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy). Zasady udzielania funduszy celowych

⁶⁴A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czerski, Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 241.

⁶⁵Por. A. Borodo, Prawo budżetowe, wyd. 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 92.

⁶⁶Finanse samorządowe 2005, op. cit., s.180.

⁶⁷J. Zawora, Samodzielność finansowa samorządu gminnego, op. cit., s.121.

określone są ustawach formułujących te fundusze oraz regulaminach⁶⁸. Zasady udzielania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych zostały zaś zawarte są w art. 44 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nimi środki te przekazywane są zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub w umowie z przekazującym środki albo z innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Cechą wspólną omawianych źródeł jest to, że zasady ich przekazywania oraz rozliczania są podobne do zasad stosowanych w przypadku dotacji z budżetu państwa przekazanych na finansowanie zadań własnych⁶⁹.

Subwencja ogólna z budżetu państwa stanowi źródło dochodu gminy przyznanego na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jest to zatem ustawowe świadczenie finansowe Skarbu Państwa na rzecz poszczególnych samorządów o charakterze nieodpłatnym, bezzwrotnym oraz przymusowym. Każdy samorząd gminny uprawniony jest do uzyskania subwencji ogólnej, ale nie każdy otrzyma ją w takiej samej wysokości. Ma to związek ze stosowaniem odmiennych reguł podczas obliczania każdej z części subwencji, a także z ustawowo określonymi warunkami, które gmina musi spełnić, aby otrzymać to świadczenie. Zagadnienie kierunkowości wydatkowania środków z subwencji ogólnych jest odmienne, niż w przypadku dotacji celowych. Dotacje celowe muszą być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, natomiast subwencje ogólne nie mają wskazanego przeznaczenia. Oznacza to, że subwencje jako dodatkowe środki zasilające budżet gminy zwiększają swobodę władz lokalnych w zakresie dysponowania nimi.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów własnych gminy spełnia trzy znaczące funkcje. Pierwszą z nich jest funkcja uzupełniania luki w dochodach jednostki samorządu terytorialnego, powstałej w skutek nieadekwatnego dopasowania poziomu dochodów do ponoszonych wydatków. Drugą funkcją jest selektywne wspieranie tych gmin, które mają połowiczną możliwość korzystania ze źródeł dochodów własnych. Trzecią zaś jest pełnienie roli instrumentu wspomagającego utrzymanie płynności finansowej gminy⁷⁰.

Artykuł 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera wewnętrzny podział subwencji ogólnej dla gmin. Zgodnie z jego postanowieniami składa się ona z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Część wyrównawczą subwencji ogólnej tworzą sumy dwóch kwot – kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Subwencję

⁶⁸ A. Hanusz, A. Niezgodna, P. Czerski, Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, op. cit., s. 258.

⁶⁹ Tamże, s. 257-258.

⁷⁰ Tamże, s. 208-209.

podstawową otrzymują gminy, które borykają się z trudną sytuacją ekonomiczną, będącą skutkiem niskiego poziomu własnych dochodów podatkowych. Poprzez dochody podatkowe należy tu rozumieć środki pochodzące z podatków i opłat oraz z udziału we wpływach z podatków dochodowych. Kwotę podstawową omawianej subwencji otrzymuje gmina, której wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych przypadający na jednego mieszkańca gminy jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych łącznego dla wszystkich gmin w kraju. Z kolei kwota uzupełniająca przeznaczona jest dla gmin, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Jednak w przypadku, gdy wskaźnik poziomu dochodów podatkowych na jednego mieszkańca gminy jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin w kraju, to gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Natomiast nie przyznana kwota wlicza się w część równoważącą dla ogółu gmin⁷¹.

Część równoważąca subwencji ogólnej składa się z wpłat dokonywanych przez gminy o silnej pozycji finansowej oraz z wyżej wspomnianych kwot uzupełniających, których nie przekazano gminom ze względu na wysoki wskaźnik dochodów podatkowych. Ta część subwencji uzupełnia dochody gmin wskutek zmiany finansowania zadań. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 21a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego część równoważącą dzieli się pomiędzy gminy następująco: 50 % rozdziela się pomiędzy gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe przypadające na jednego mieszkańca gminy przekroczyły 80% tych wydatków w stosunku do wszystkich gmin miejskich. Następnie 25% rozdziela się pomiędzy gminy wiejskie i miejsko – wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, przypadające na jednego mieszkańca gminy, przekroczyły 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko – wiejskich. Pozostałe 25% rozdziela się pomiędzy gminy wiejskie i miejsko – wiejskie, w których dochody z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, przypadające na jednego mieszkańca gminy, nie przekraczają 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko – wiejskich⁷².

W oparciu o postanowienia art. 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego należy twierdzić, że część oświatowa subwencji ogólnej corocznie ustalana jest w ustawie budżetowej. Dalsze przepisy tej ustawy stanowią, że powinna być ustalona kwota,

⁷¹ Art. 20 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁷² Art. 21a ust.1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

która zostaje wydzielona z budżetu państwa na rzecz subwencji oświatowej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Następnie od tej kwoty zostaje odliczona wartość 0,4% na rezerwę części oświatowej. Sposoby podziału pozostałej kwoty subwencji oświatowej pomiędzy poszczególne samorządy terytorialne określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Dokonuje tego po wcześniejszym zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorząd terytorialnego. Uwzględnia przy tym takie kryteria, jak: typ i rodzaj szkół oraz placówek prowadzonych przez te jednostki, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, a także liczbę uczniów uczęszczających do szkół i placówek. Rezerwą części oświatowej dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra do spraw oświaty i wychowania, a także reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Warto dodać, że do właściwości tego ministra należy także w tej materii przekazywanie poszczególnych części subwencji właściwym jednostkom samorządu terytorialnego.

Kolejną formą finansowania inwestycji w jednostkach samorządowych są fundusze pomocowe. Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej samorządy zyskały szansę na skorzystanie ze środków strukturalnych przeznaczonych wyłącznie dla krajów unijnych. Instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej są fundusze strukturalne. Priorytetem tej polityki jest zaś pogłębianie między krajami UE spójności gospodarczej oraz społecznej, poprzez wsparcie rozwoju gospodarczego w regionach tych krajów. Fundusze zasilają w szczególności te regiony, które bez zewnętrznych środków nie zdołają znaleźć się w średniej klasie ekonomicznej UE. Mają one także na celu udzielenie wsparcia finansowego władzom mało rozwiniętych regionów, przez co pomagają im rozwiązać trudności, z jakimi się borykają w sferze gospodarczej oraz wspierać podjęte przez nie działania⁷³.

Osiągnięcie przez politykę strukturalną Unii Europejskiej przyjętych w państwach członkowskich celów możliwe jest tylko poprzez odpowiednie zaangażowanie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Funduszami strukturalnymi są:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – którego celem jest korygowanie dysproporcji regionalnych państw przynależnych do Unii; dzięki środkom pochodzącym z tego funduszu wykonywane są projekty inwestycyjne oraz doradcze w szczególności dla małych i średnich firm, plany infrastrukturalne,

⁷³ T. Dziurbejko, Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s.127.

działania na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego, projekty turystyczne, a także działania pod względem badań i rozwoju;

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – którego zadaniem jest wspomaganie działań skierowanych na zapobieganie i usuwanie bezrobocia, a w rezultacie wpłynięcie na wzrost zatrudnienia; środki z tego funduszu przeznaczane są głównie na finansowanie: szkoleń zawodowych obejmujących osoby bezrobotne oraz pracowników, działalności w ramach przekwalifikowań zawodowych, staży odbywających się w przedsiębiorstwach, czy projektów propagujących równe szanse mężczyzn i kobiet;
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOIGR)⁷⁴ – jego głównym celem jest wspieranie modernizacji struktury rolnictwa, a także wspomaganie ewolucji obszarów wiejskich; środki z tego funduszu zapewniają pomoc finansową na plany inwestycyjne dla gospodarstw rolnych, przebudowę systemu leśnictwa oraz rolnictwa, a także wspomaganie w pozarolniczej działalności;
- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR)⁷⁵ – ma za zadanie wspierać działania zmierzające do wdrożenia zmian w sektorze rybołówstwa; współfinansuje on projekty obejmujące: odnowę floty, dbałość o zasoby rybne, oprzyrządowanie rybackich portów wraz z ich unowocześnieniem oraz działania w zakresie reklamy oferowanych produktów⁷⁶.

Natomiast Fundusz Spójności jest narzędziem UE, dzięki któremu finansowane są największe projekty inwestycyjne odnoszące się do ochrony środowiska oraz największe projekty związane z infrastrukturą transportową. Wdrażanie tego funduszu nie odbywa się na poziomie regionów, lecz na poziomie wybranych państw UE. Chodzi tu o państwa, których PKB przypadający na jednego mieszkańca jest niższy od 90 % średniego stopnia PKB przypadającego na jednego mieszkańca wszystkich państw Unii. Cechą charakterystyczną Funduszu Spójności jest działalność ukierunkowana na finansowanie konkretnych projektów⁷⁷. Przykładowo, odnośnie projektów dotyczących środowiska Fundusz Spójności wspiera działania z zakresu: ochrony powietrza, gospodarki wodnej, wytwarzania i zaopatrywania w energię oraz gospodarowania odpadami. Projekty te konkretnie

⁷⁴ Od 2007 roku zastąpiły go dwa nowe fundusze – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej.

⁷⁵ Od 2007 roku zastąpiono go Europejskim Funduszem Rybackim.

⁷⁶ K. Winiarska, M. Kaczurak- Kozak, Rachunkowość budżetowa, Wydawnictwo Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 305-306.

⁷⁷ T. Dziurbejko, Planowanie rozwoju gminy..., op. cit., s.130-131.

sprawdzają się do poszerzenia infrastruktury wodno – kanalizacyjnej, wznoszenia oczyszczalni ścieków, budowy składowisk odpadów komunalnych oraz zakładów przemysłowych zajmujących się ich spalaniem. Fundusz Spójności może również przekazać środki na opracowanie projektów, wcielanie ich w życie, kontrolę oraz dalszy rozwój. Projekty dotyczące infrastruktury transportowej obejmują działania z zakresu rozwoju sieci drogowej oraz sieci kolejowej⁷⁸.

W roku 2007 zaczęto urzeczywistniać następny program rozwoju polityki strukturalnej przewidziany na lata 2007 – 2013. W dalszym ciągu istotą polityki strukturalnej była spójność społeczno – gospodarcza w całej Unii Europejskiej. Jednakże zakres głównych celów polityki spójności został przekształcony i skupił się na konwergencji państw członkowskich, współpracy międzynarodowej na terytorium Unii oraz zatrudnianiu i regionalnej konkurencyjności. Również instrumenty polityki strukturalnej UE zostały pomniejszone do trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz Funduszu Spójności. Pozostałe dwa fundusze strukturalne, dofinansowujące do tej pory działalność rolniczą oraz rybołówstwo, zostały przeniesione kolejno do wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej.

W tym czasie realizacja polityki spójności Unii Europejskiej na terytorium Polski była możliwa tylko po uprzednim opracowaniu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (dalej: NSRO) na lata 2007 – 2013. Z chwilą akceptacji przez Komisję Europejską sporządzonych programów operacyjnych środki z funduszy strukturalnych zostawały udostępnione. Dokument NSRO na lata 2007 – 2013, oprócz sprecyzowanych obszarów wykorzystania oraz systemów wdrażania funduszy unijnych, zawierał sześć ściśle określonych celów szczegółowych dzięki, którym było możliwe było osiągnięcie celu nadrzędnego⁷⁹. Celem tym było zaś tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej⁸⁰. Natomiast cele szczegółowe NSRO to:

⁷⁸ K. Winiarska, M. Kaczurak- Kozak, Rachunkowość budżetowa, op. cit., s. 306.

⁷⁹ Państwo i Społeczeństwo, pod. red. S. Kiliana, Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2010, s. 55-56.

⁸⁰ Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007, s. 40.

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa;
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich⁸¹.

Spośród listy programów operacyjnych opracowanych w dokumencie NSRO na największą uwagę zasługiwały: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalne Programy Operacyjne, gdyż w ramach ich priorytetów realizowane były projekty dotyczące infrastruktury. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko wspierał inwestycje sektorowe, obejmujące takie obszary, jak ochrona środowiska, transport, czy energetyka oraz te, które należały do infrastruktury społecznej, czyli ochrona zdrowia, kultura i szkolnictwo wyższe. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej był przeznaczony dla pięciu najuboższych i najmniej rozwiniętych regionów w Polsce, czyli dla województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko – mazurskiego. Program ten wspierał projekty, których celem było udoskonalanie infrastruktury transportowej oraz edukacyjnej, rozwój sieci szerokopasmowej, a także rozwój turystyki oraz innowacji. Natomiast Regionalne Programy Operacyjne to własne programy każdego województwa, opracowane w celu odzwierciedlenia potrzeb lokalnych określonego regionu. Zakres tych programów obejmował inwestycje związane z infrastrukturą drogową, ochroną zdrowia, ochroną środowiska, kulturą i turystyką⁸².

Wielkość środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, a także różnorodność kierunków ich alokowania są bodźcem rozwojowym dla samorządów. Dzięki realizacji inwestycji infrastrukturalnych samorzady terytorialne mają szanse na niwelowanie

⁸¹ Por. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013, op. cit., s. 42.

⁸² Tamże, s. 98-102.

rozbieżności rozwojowych istniejących pomiędzy wydzielonymi regionami. Należy pamiętać, że pozyskanie funduszy unijnych wiąże się nie tylko ze skompletowaniem dokumentów, ale także z wieloma kryteriami, które należy spełnić. Jednym z nich jest płynność finansowa samorządu, która odnosi się do własnego wkładu finansowego w realizację określonego projektu. Fakt, że środki z funduszy unijnych zostaną przydzielone dopiero po poniesieniu kosztów zobowiązuje samorząd do skrzętnego przedstawienia sposobów i źródeł finansowania podjętego projektu. Bardzo często spełnienie tego kryterium jest trudnym zadaniem. Co więcej, pomoc finansowa udzielana przez Unię Europejską ma charakter kończący się, przez co nie każdy z niej skorzysta. Dlatego też te jednostki samorządowe, które chcą się rozwijać, winne szukać alternatywnych zewnętrznych źródeł finansowania takich, jak kredyty, czy pożyczki⁸³.

Drugą grupą w podziale zewnętrznych źródeł finansowania są źródła podlegające zwrotowi. Zalicza się do nich: pożyczki, preferencyjne oraz komercyjne kredyty bankowe, a także obligacje komunalne. Organy samorządu terytorialnego upoważnione są do samodzielnego podejmowania decyzji odnośnie formy, w jakiej będą pozyskiwać środki finansowe. Jednakże prawo zawiera w tej kwestii szereg ograniczeń, które obligują te organy do respektowania ich postanowień. Ograniczenia te dotyczą przy tym celów, w jakich zaciągają się zobowiązania, a także wielkości tych zobowiązań oraz źródeł, z których są pozyskiwane.

Pożyczki oraz kredyty bankowe należą do zasadniczych, pozabudżetowych źródeł finansowania jednostek samorządowych. Ustawodawca w art. 89 ustawy o finansach publicznych dokładnie sprecyzował, w jakim celu mogą być one zaciągane. Będzie to zatem:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁸⁴.

Powyższe ograniczenia dotyczą wielkości zadłużenia i są zawarte w dalszych artykułach ustawy o finansach publicznych. Z ich treści wynika, że suma zaciągniętych

⁸³ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, op. cit., s.124-125.

⁸⁴ Art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

zobowiązań nie może przewyższyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki. Wydaje się, że określając limit zadłużenia ustawodawca chciał w ten sposób zagwarantować gminie bezpieczeństwo oraz trwałość finansowania jej zadań przez długi okres czasu.

Rezultatem podjęcia decyzji o zaciągnięciu kredytów i pożyczek jest powstanie zadłużenia. Wówczas jednostka samorządowa zobowiązuje się do poniesienia związanych z tym kosztów oraz regulowania terminowych spłat. Z drugiej strony możliwość skorzystania ze środków zwrotnych daje samorządom powód do zaplanowania większych inwestycji, których gmina samodzielnie nie byłaby w stanie sfinansować. Co ważne, na długi okres czasu inwestycje te stabilizują przyjęte programy inwestycyjne. Nie należy jednak zapominać, że zaciąganie długu obciąża przyszłe dochody gminy, a w sytuacji destabilizacji może nawet doprowadzić do utraty przez nią płynności finansowej⁸⁵.

Zanim organy gminy zdecydują się na zaciągnięcie zobowiązań winne uprzednio ocenić, w jaki sposób przyszłe źródła przychodów wpłyną na szansę zachowania i doskonalenia obecnego poziomu wykonywanych przez nią usług oraz wielkość wydatków budżetowych. Kluczowymi kryteriami przesądzającymi o wyborze zewnętrznego źródła finansowania są przy tym koszty pozyskania instrumentu, czas uregulowania spłaty oraz perspektywy użytkowania. Kierując się wymienionymi kryteriami, większość jednostek samorządowych skorzysta z preferencyjnych kredytów i pożyczek⁸⁶. Za tym wyborem przemawia fakt, że w kredytach i pożyczkach, na zasadach preferencyjnych obniżone jest oprocentowanie. Przewidziana jest także możliwość ustalania intratnych warunków spłaty takich, jak: karencja, czy spłata w ratach. Terminy te są wyraźnie dłuższe, niż terminy ustalane na zasadach komercyjnych, a niekiedy występuje umorzenie zaciągniętej pożyczki⁸⁷.

Wymienione zalety podnoszą atrakcyjność tego rodzaju kredytów i pożyczek. Warto przy tym zauważyć, że kreują one mniejsze koszty, wskutek czego ryzyko niewypłacalności ulega obniżeniu. Również jednostki o słabej kondycji finansowej mogą pozwolić sobie na zaciągnięcie tych kredytów i pożyczek. Będzie to dla nich mniej ryzykowne, niż zadłużanie się na zasadach komercyjnych. Odwrotnie natomiast jest zaś w przypadku jednostek silnych finansowo. Zatem biorąc pod uwagę ograniczoną ilość środków pozyskiwanych z kredytów i pożyczek preferencyjnych, powinny one skorzystać z kredytów i pożyczek komercyjnych.

⁸⁵ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, op. cit., s.126.

⁸⁶ Tamże, s.126.

⁸⁷ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s.101.

Gmina może też uzyskać pożyczkę zarówno z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i z funduszy wojewódzkich. Podmioty te udzielają pożyczek same, a także w ramach współpracy z Bankiem Ochrony Środowiska oraz dopłacają do udzielanych przez niego kredytów preferencyjnych. Także Bank Gospodarstwa Krajowego udziela kredytów na zasadach preferencyjnych. Tak, więc i w tych przypadkach gmina ma szansę na zmniejszenie kosztów dzięki korzystnemu oprocentowaniu⁸⁸.

Kredyt i pożyczki komercyjne, w odróżnieniu do kredytów preferencyjnych działają na zasadach rynkowych. Oznacza to, że działania banku podyktowane są chęcią osiągnięcia zysku poprzez sprzedaż swoich produktów oraz konkurencyjne pozyskiwanie klientów. Przy takim podejściu gmina uważana jest za cennego klienta. Dlatego banki chętnie podejmują współpracę z daną jednostką samorządową. Zwłaszcza, że wiarygodność kredytowa gminy potwierdzana jest stałymi dochodami budżetowymi. W kredytach i pożyczkach komercyjnych istnieje możliwość relatywnie elastycznego formowania postanowień zawieranej umowy kredytowej, adekwatnych do potrzeb kredytobiorcy. Stopa procentowa kredytu może być stała lub zmienna. Najkorzystniejsze dla gminy są stałe stopy procentowe, gdyż dzięki nim łatwo można obliczyć przyszłą wartość naliczonych odsetek. Jednakże w tego typu kredytach występuje ono bardzo rzadko. Spłata zaciągniętego kredytu lub pożyczki dostosowywana jest przez banki do możliwości budżetowych gminy. Udzielając kredytu, banki wymagają zabezpieczenia jego spłaty. W przypadku nieuregulowania przez dłużnika zobowiązań, zabezpieczenie stanowi dla banku gwarancję zwrotu należności z tytułu udzielonych kredytów wraz z odsetkami i pozostałymi kosztami. Najczęstszym zabezpieczeniem stosowanym bez gminy jest ich majątek, bądź rachunek bankowy. Zabezpieczeniem może być również prawo do kontroli kondycji finansowej gminy. W ramach tej kontroli banki domagają się kluczowych informacji, czy prezentacji wybranych sprawozdań finansowych⁸⁹.

Obok kredytów i pożyczek banki komercyjne oferują jednostkom samorządu terytorialnego emisję obligacji komunalnych. Dla samorządów jest to kolejne, coraz częściej wykorzystywane źródło finansowania. Zatem poprzez obligacje gminy mogą pozyskać kapitał na realizację zadań, których pokrycia nie zdołały znaleźć w innych źródłach. Przede wszystkim jednak środki te pozwalają na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych ukierunkowanych na rozwój gminy.

⁸⁸ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, op. cit., s.127.

⁸⁹ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, op. cit., s.112-114.

Ustawa o obligacjach określa obligację jako papier wartościowy emitowany w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia⁹⁰. Należy podkreślić, że świadczenie, o którym mowa musi zostać zwrócone w ustalonym terminie wraz z odsetkami. Zanim bank komercyjny rozpocznie proces emisji obligacji komunalnych, musi uprzednio dokonać oceny jednostek emitujących te obligacje. Ocena emitenta ma szczególne znaczenie, gdyż wpływa na działania dokonywane przez bank oraz rentowność emitowanych obligacji. Pierwszy krok obejmuje ustalenie celu, na który przeznaczona jest emisja obligacji. Program uzyskuje wyższą ocenę wtedy, gdy kapitał pozyskany drogą emisji jest skierowany na inwestycje zwiększające majątek gminny. Odwrotnie jest zaś w sytuacji, gdy emisja skierowana jest na bieżące wydatki. Krok drugi odnosi się do sytuacji finansowej, w jakiej znajduje się jednostka samorządu. W tej kwestii dla banku cennym źródłem informacji są prognozy finansowe, gdyż ich analiza zobrazuje zdolność do terminowego regulowania zobowiązań emitenta⁹¹.

Obligacje komunalne posiadają wiele zalet. Biorąc pod uwagę wartość pieniądza w czasie oraz sposób płacenia odsetek należy twierdzić, że – w odróżnieniu od kredytu – koszt obsługi obligacji jest mniejszy. W przypadku obligacji odsetki są bowiem płacone zwykle raz do roku, natomiast w przypadku kredytu – co miesiąc lub co kwartał. Wyznacznikiem mniejszego kosztu obsługi obligacji jest również ich oprocentowanie, które w porównaniu do kredytu komercyjnego jest mniejsze, bądź zbliżone. Co więcej, koszt emisji obligacji może zostać obniżony także poprzez wybór opcji emisji obligacji bez zabezpieczenia. W takim przypadku emitentowi udzielona została większa swoboda w kształtowaniu warunków finansowania. Wobec tego może on dopasować terminy spłat pożyczonych środków do możliwości budżetowych i nie odpowiada za ryzyko sprzedaży obligacji⁹².

W stosunku do standardowych instrumentów alternatywnym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest sekurytyzacja. Jest to technika refinansowania określonej kategorii aktywów na rynku kapitałowym poprzez emisję papierów wartościowych, zabezpieczonych aktywami dłużnika⁹³. Zatem gmina może poddać sekurytyzacji te aktywa, których jest posiadaczem, czyli nieruchomości i dochody

⁹⁰ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm..

⁹¹ Finansowanie rozwoju regionalnego, Praca zbior. pod red. J. Stacharskiej-Targosz i J. Szostaka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 46 – 47.

⁹² Tamże, s. 48.

⁹³ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s.146.

municipalne. Pierwszym krokiem, jaki musi wykonać gmina, aby rozpocząć proces sekurytyzacji jest utworzenie spółki celowej i przydzielenie jej nieruchomości. Krok drugi to wybór odpowiedniego banku przez spółkę celową i zaciągnięcie w nim kredytu, bądź emisja obligacji znajdujących pokrycie w majątku, a następnie zrealizowanie inwestycji komunalnej. Zadaniem spółki celowej jest przy tym wykonywanie różnego rodzaju usług, które nabywane są przez jednostkę samorządową. Dzięki temu ma ona zagwarantowane środki na regulację spłat kredytu albo wykup obligacji. W chwili uregulowania przez spółkę celową wszelkich zobowiązań, jej działalność może zostać odwołana, a przydzielone nieruchomości trafiają ponownie do gminy⁹⁴. Natomiast proces sekurytyzacji dochodów municypalnych, czyli dochodów uzyskanych z aktualnych operacji jednostki samorządu terytorialnego jest możliwy tylko wtedy, gdy gmina cieszy się niezłomną kondycją finansową, wysoką konkurencyjnością danego obszaru oraz wysokim standardem życia obywateli⁹⁵.

Realizacja inwestycji rozwojowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnie trudnym przedsięwzięciem. Ze względu na częste, bieżące niedobory w budżecie oraz ilość tych inwestycji ich zakres uzależniony jest na terenie danej gminy od możliwości pozyskania dodatkowych nakładów finansowych. Dlatego też ustawodawca zagwarantował samorządom możliwość ubiegania się o zwrotne przychody, a jednocześnie zwiększył zakres oraz elastyczność finansowania ich potrzeb. Dzięki tym regulacjom jednostki samorządowe mają większą zdolność do planowania inwestycji, co w rezultacie prowadzi do pozytywnego rozwoju gminy. Jednakże z uwagi na fakt, że konsekwencją sięgania po zwrotne źródła jest obowiązek ich spłaty w kwocie dodatkowo powiększonej o naliczone odsetki oraz prowizję, jednostka samorządowa powinna decydować się na taki sposób finansowania tylko wtedy, gdy jej budżet wykazuje nadwyżkę dochodów nad wydatkami. W przeciwnym razie gmina narazi się na poważne kłopoty finansowe, paraliżujące nawet bieżące wydatki. Zatem warto, aby środki pozyskane ze zwrotnych źródeł finansowania przeznaczone zostały na realizację działań inwestycyjnych. Jest to najlepsze wyjście, bo dzięki inwestycjom majątek gminy zwiększy się, zaś w przyszłości będzie można z nich pozyskiwać dodatkowe dochody⁹⁶.

Do pozostałych form finansowania jednostki samorządu terytorialnego zalicza się partnerstwo publiczno – prywatne, project finance, outsourcing oraz leasing. W dniu 7

⁹⁴ Finansowanie rozwoju regionalnego, op. cit., s. 49.

⁹⁵ Tamże, s. 50.

⁹⁶ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, op. cit., s. 330.

października 2005 r. weszła w życie ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym⁹⁷. Uregulowała ona nieznanym dotąd w Polsce sposób współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Współpraca ta miała być oparta na umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym, natomiast podejmowano ją po to, aby realizować zadania publiczne. Ustawa ta została następnie zmieniona ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹⁸, która obowiązuje od dnia 27 lutego 2009 roku. W świetle zawartych w niej regulacji należy twierdzić, że przedmiotem umowy jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

W rozumieniu ustawy wspomnianym przedsięwzięciem jest:

- budowa bądź remont obiektu budowlanego;
- świadczenie usług;
- wykonywanie dzieła, a zwłaszcza zaopatrzenie składnika majątkowego w urządzeniu, które podniosą jego wartość lub funkcjonalność;
- inne świadczenia związane z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest użytkowany podczas wykonywania publiczno – prawnego przedsięwzięcia lub jest z nim powiązany.

Zawierając umowę partner prywatny deklaruje, że wykona dane przedsięwzięcie za wynagrodzeniem oraz poniesie w całości, bądź w części związane z tym koszty. Natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, głównie poprzez wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego (art. 7 ust.1 ustawy). Po zakończeniu czasu trwania umowy partner prywatny przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był użyty podczas realizacji przedsięwzięcia. Biorąc pod uwagę prawidłowe użytkowanie, składnik ten powinien być w stanie nie pogorszonym (art. 10 ust.1 ustawy).

W świetle powyższego można twierdzić, że partnerstwo publiczno – prywatne to współpraca dwóch podmiotów. Pierwszy z nich to podmiot publiczny, który ponosi odpowiedzialność za ustawowe wykonywanie usług publicznych. Natomiast drugi to podmiot prywatny, ukierunkowany w swej działalności na osiągnięcie zysku. Z owej współpracy wypływa wiele korzyści, czyli:

⁹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420.

⁹⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

- zaangażowanie kapitału prywatnego, umożliwiającego wykonanie inwestycji, które ze względu na swoją kapitałochłonność nie znalazłyby pokrycia w budżetach jednostek samorządowych;
- zapoczątkowanie konkurencyjności na rynkach zmonopolizowanych;
- dynamizacja sektora prywatnego na kolejnych obszarach rynkowych;
- powiększona sprawność oraz jakość spełniania zadań publicznych w efekcie oddziaływania na nie czynników rynkowych;
- optymalizacja ryzyka wykonywania przedsięwzięć wskutek jego właściwej alokacji;
- zwiększona skuteczność w użytkowaniu zasobów i tworzenia wartości handlowej z aktywów należących do sektora publicznego;
- pełniejsze zastosowanie wiedzy nabytej przez prywatnych podmiotów w ramach wykonywania poszczególnych zadań publicznych⁹⁹.

Za istotny element partnerstwa publiczno – prywatnego należy uznać podział ryzyka pomiędzy partnerami. Jednak sama ustawa nie definiuje warunków tego podziału. Jest to zatem kwestia, którą ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia stronom umowy.

Podstawowe ryzyka powiązane z wykonywaniem przedsięwzięć w zakresie partnerstwa publiczno – prywatnego to:

- ryzyko związane z budową – które wywołuje zmiany kosztów oraz przełożenie terminów wykonania projektów;
- ryzyko związane z dostępnością – które oddziałuje na wartość, liczbę lub sposób oferowanych usług w zakresie umowy o partnerstwie;
- ryzyko związane z popytem – wywołujące zmianę popytu na konkretne usługi, głównie w efekcie zmiany cen, pojawienia się konkurencyjności i nowych trendów;
- ryzyko rynkowe – powiązane z osiągalnością nakładów na realizację przedsięwzięcia, oddziałujące na koszt, liczbę, wartość oraz terminy doręczenia nakładów koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia.

Dodatkowo, do ryzyk mogących uwidocznić się w omawianych projektach zalicza się: ryzyko makroekonomiczne i regulacyjne, ryzyko o charakterze politycznym i legislacyjnym

⁹⁹ T. Skoczyński, Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 22.

oraz ryzyka związane z przychodami z przedsięwzięcia, wystąpieniem siły wyższej, rozstrzygnięciem sporów, przekazywaniem i końcową wartością składników majątkowych, a także z brakiem społecznej akceptacji¹⁰⁰.

Do pozostałych form finansowania jednostki samorządu terytorialnego zalicza się także project finance. To źródło finansowania bardzo przypomina współpracę w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że project finance bazuje na środkach finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych oraz na konieczności utworzenia spółki celowej, której głównym działaniem jest prowadzenie inwestycji i zarządzanie aktywami. Wobec tego niezbędne jest oddzielenie zadania inwestycyjnego od oddziałującego na nie podmiotu publicznego. Projekt finance jest szczególnym sposobem finansowania inwestycji, przede wszystkim zaś tych, które odznaczają się wysoką kapitałochłonnością. Stąd środki na ich realizację pochodzą z instytucji finansowych oraz od prywatnych inwestorów. Konsekwencją zastosowania tych środków są zaś powstałe zobowiązania, które są spłacane regularnie z nadwyżek finansowych uzyskanych przez zrealizowane inwestycje. Nadwyżki te są przy tym jedynym sposobem uregulowania zaciągniętego długu.

Inna forma finansowania gminy to outsourcing. W literaturze jest on opisany jako przedsięwzięcie, które polega na wyodrębnieniu ze struktury organizacyjnej jednostki samorządowej zadań samodzielnie przez nią wykonywanych i powierzenie ich do wykonania odrębnym podmiotom. Owo powierzenie może nastąpić w dwóch formach: jako koncesja na wykonanie, bądź kontrakt na usługi. Przy tego rodzaju finansowaniu sektor publiczny ma prawo do nadzoru nad realizowaniem zadań. Stąd bardzo istotne jest określenie reguł jego przeprowadzania. Natomiast leasing polega na okresowym przekazaniu określonego dobra przez jedną stronę do korzystania z niego przez drugą stronę. Jednakże użytkowanie to ma formę odpłatną. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego decyduje się na taką formę finansowania, to może stać się korzystającym, czyli leasingobiorcą, bądź wyznaczyć do tego celu podległą jednostkę¹⁰¹.

W świetle powyższych informacji należy podkreślić, że przy wyborze zewnętrznych źródeł finansowania władze samorządowe powinny wziąć pod uwagę kilka czynników. W pierwszej kolejności należy tu wymienić potrzeby związane z określoną inwestycją, czy

¹⁰⁰ Tamże, s. 24-27.

¹⁰¹ J. Zawora, Samodzielność finansowa samorządu gminnego, op. cit., s.131-132.

zadaniem. Następnie będzie to czas potrzebny na ich wykonanie oraz koszt, jaki niesie za sobą zastosowanie określonej formy finansowania. Powyższe kryteria te są bardzo ważne, gdyż odpowiednie zastosowanie się do nich pozwoli gminie uniknąć negatywnych skutków nadmiernego zadłużania. Niejednokrotnie wybór odpowiedniego źródła zewnętrznego źródła finansowego jest trudny. Stąd też gmina winna podjąć się wnikliwej analizy jego cech i specyfiki. Tylko dzięki temu możliwe jest adekwatne skorelowanie źródła z charakterem zadania inwestycyjnego. Takie działanie z pewnością pomoże władzom samorządowym prowadzić efektywną politykę inwestycyjną, której efektów upatrywać będzie można w lokalnym rozwoju gminy.

2.3. Wieloletni Plan Inwestycyjny

Wieloletni Plan Inwestycyjny (dalej: WPI) jest zbiorem zadań, których realizacja przewidziana jest na okres kilku lat, uwzględniającym zarazem ich klasyfikację oraz sprecyzowane źródła finansowania¹⁰². Dokument ten, prezentując roczne plany inwestycyjne współgrające z koniecznymi do ich wykonania środkami finansowymi, sprzyja dodatkowo połączeniu procesu budżetowego z procesem planistycznym. Opracowanie WPI jest integralnie powiązane z wieloletnim planowaniem finansowym. Z uwagi na to, że ujęte w nim prognozy budżetowe wraz z ustaloną wielkością dozwolonych zobowiązań i kosztów ich obsługi tworzą zasadniczy instrument integracji wpływów budżetowych z wydatkami, pozwalają tym samym na sformułowanie WPI. Z pewnością wieloletnie planowanie wspiera racjonalizację wydatków samorządowych skierowanych na inwestycje. W ramach procesu planowania wieloletnich inwestycji zostaje bowiem przeprowadzona identyfikacja potrzeb inwestycyjnych gminy, wraz z możliwościami ich finansowania.

Każde zadanie inwestycyjne zostaje poddane szczegółowej ocenie, dzięki czemu wybór pada na zadania o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego. Uzupełnieniem omawianego procesu jest szczegółowe określenie źródeł oraz wielkości środków alokowanych w konkretnych latach oraz niezbędnych do sprawnej realizacji wybranych zadań¹⁰³. Zatem WPI ujmuje uporządkowane wedle ważności zadania inwestycyjne, które sukcesywnie będą wykonywane przez władze gminy w kilku kolejnych latach. Sporządzenie zwartej listy przedsięwzięć inwestycyjnych może odbywać się z wykorzystaniem wielu metod, które dotyczą takich zagadnień, jak: zdolności pod względem planowania

¹⁰² W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 61.

¹⁰³ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 200-201.

i dokonywania właściwej oceny proponowanego zadania, wielkości zapotrzebowania na inwestycję, rozmiaru problemów, z jakim boryka się gmina, kondycji finansowej, czy przeprowadzonych konsultacji społecznych¹⁰⁴.

Procedurę sporządzenia WPI zaprezentowali R. Stanek i D. Śmiałkowski. Obejmuje ona 7 kolejnych etapów:

- identyfikacja potrzeb inwestycyjnych na bazie analizy majątku komunalnego, jakości usług, dokumentów programujących rozwój gminy oraz zgłaszanych wniosków i propozycji;
- sporządzenie wniosków inwestycyjnych określających cele, zakres, spodziewane efekty i harmonogram proponowanych inwestycji;
- ułożenie listy zadań zgodnie z przyjętymi priorytetami;
- wybór – na postawie szacunku dostępnych środków własnych – zadań do realizacji. wstępna wersja wieloletniego planu inwestycyjnego;
- opracowanie wersji projektowej WPI, bazującej na ocenie możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego;
- opracowanie zrównoważonego projektu WPI w oparciu o prognozowane wielkości dostępnych środków oraz ocenę efektów wykorzystania środków pochodzących z zewnątrz;
- podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia WPI¹⁰⁵.

Najważniejszym miernikiem, który zaleca się stosować podczas tworzenia listy priorytetowych przedsięwzięć inwestycyjnych jest oddziaływanie pojedynczego zadania na postęp społeczno – gospodarczy jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tego działania można opierać się o następujące kryteria oceny danego przedsięwzięcia:

- korzyści uzyskane dla społeczności gminnej;
- zmniejszanie, bądź usuwanie zjawisk zakłócających bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- oddziaływanie na rozwój aktywności gospodarczej działających firm i przedsiębiorstw, a także zwiększanie atrakcyjności gminy dla potencjalnych inwestorów;

¹⁰⁴ T. Dziurbejko, Planowanie rozwoju gminy..., op. cit., s. 94.

¹⁰⁵ Wieloletnie Plany Inwestycyjne, pod red. R. Stanek, D. Śmiałkowski, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2001, s. 56-60.

- wpływ na utrzymanie zasobów oraz polepszenie stanu środowiska przyrodniczego;
- ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- obowiązek wykonania z uwagi na wiążące przepisy prawne;
- wykonanie poprzednich zobowiązań władz samorządowych;
- faza podjętych działalności i niezbędność ich podtrzymywania w celu uzyskania zakładanych efektów;
- poziom przygotowania do wykonania w zakresie formalnoprawnym;
- polepszenie stanu technicznego urządzeń i obiektów komunalnych;
- oddziaływanie na redukcję wydatków budżetowych za pomocą obniżenia kosztów przeznaczanych na zachowanie urządzeń i obiektów komunalnych¹⁰⁶.

Pomimo tego, że w świetle polskiego prawa jednostki samorządu terytorialnego nie są zobligowane do sporządzania WPI to w literaturze przedmiotu można znaleźć argumenty przemawiające za ich opracowywaniem. Dwa bardzo istotne argumenty przytacza w swojej pracy U. Klewińska :

- argument czasowy – powiązany z faktem, że budżet jest planem finansowym, sporządzonym na okres jednego roku; z kolei inwestycje zazwyczaj są realizowane w perspektywie kilku lat, efektem czego jest brak sposobności harmonizowania działań w owym wydłużonym horyzoncie czasowym;
- argument techniczny – powiązany z faktem, że zbyt mała ilość środków skierowanych na inwestycje może spowodować dekapitalizację majątku gminy i tym samym ograniczyć wykonywanie zadań własnych; z kolei zbyt duża ilość tych środków może spowodować uwidacznianie się problemów finansowych w gminie¹⁰⁷.

W innym opracowaniu można spotkać się z opinią, że WPI jako bezpieczny i sprawdzony instrument daje możliwość korelowania wyznaczonych, rozwojowych celów z poszczególnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi umożliwiającymi ich wykonanie. Innymi słowy zespala on obrany kierunek z konkretnymi działaniami wykonawczymi¹⁰⁸.

Jednostkom samorządowym zalecane jest stosowanie WPI o „kroczącym” charakterze, co oznacza jego coroczną aktualizację poprzez uzupełnianie informacji o fazie

¹⁰⁶ T. Dziurbejko, Planowanie rozwoju gminy..., op. cit., s. 97.

¹⁰⁷ U. Klewińska, Wieloletni Plan Inwestycyjny, Wydawnictwo ARK, Warszawa 1999.

¹⁰⁸ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, op. cit., s. 204.

wykonania konkretnego przedsięwzięcia oraz uzupełnianie o zadania przewidziane na kolejny rok, zamykający plan. Decyzja odnośnie okresu, na jaki zostanie on sporządzony leży przy tym w gestii władz samorządowych. Z uwagi na możliwość opracowania wystarczająco rzeczywistych prognoz finansowych jako odpowiednie zaleca się 5- letnie cykle planowania. Należy dodać, że do pracy nad projektem WPI zaangażowana jest wykwalifikowana jednostka wydzielona ze struktury gminy. Natomiast gotowy plan jest ostatecznie uchwalany przez radę gminy¹⁰⁹.

Podsumowując powyższe informacje należy podkreślić, że sporządzenie WPI przynosi gminie wiele korzyści, a mianowicie:

- przygotowanie kompletnej bazy potrzeb inwestycyjnych oraz wyznaczenie kluczowych przedsięwzięć inwestycyjnych;
- wyznaczenie źródeł pozyskania zasobów finansowych;
- wyznaczenie optymalnych sposobów finansowania;
- harmonizację wydatków bieżących z długoterminowymi kierunkami rozwoju;
- usprawnienie dostępu do finansowania zewnętrznego;
- poprawę komunikacji z mieszkańcami, dzięki jawności kryteriów wyboru inwestycji¹¹⁰.

Charakter inwestycji komunalnych wiąże się nie tylko z koniecznością zaangażowania w nie dużej ilości środków finansowych, ale nade wszystko z długotrwałym procesem ich realizacji. Zazwyczaj prace wykonawcze nad określoną inwestycją przewyższają okres jednego roku, co prowadzi do czasowego nałożenia na siebie kilku przedsięwzięć inwestycyjnych. Wobec tego synchronizacja ich poprzez opracowanie WPI jest dla władzy wykonawczej niezwykle przydatna. Zwłaszcza, że zapewnia on optymalne wydatkowanie środków publicznych, ukierunkowanych na wykonanie inwestycji. W ramach wieloletniego planowania gmina przeprowadza gruntowną identyfikację rzeczywistych potrzeb, dzięki czemu może skoncentrować się na działaniach, które najbardziej wpłyną na jej rozwój lokalny. Tylko obiektywny wybór zadań inwestycyjnych, spotykający się z aprobatą społeczności lokalnej doprowadzi do ulokowania środków we właściwą inwestycję. Wówczas efektem tego będzie nie tylko wzrost sprawności procesu inwestycyjnego, ale przede wszystkim zaspokojenie oczekiwań społeczności.

¹⁰⁹ Tamże, s. 205.

¹¹⁰ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego, op. cit., s. 205.

Rozdział 3

CHARAKTERYSTYKA GMINY TUCHÓW JAKO OBIEKTU BADAŃ

3.1. Położenie i rys historyczny gminy Tuchów

Z administracyjnego punktu widzenia gmina Tuchów usytuowana jest w województwie małopolskim, w powiecie tarnowskim, w odległości 16 km na południe od Tarnowa. Graniczy ona z takimi gminami, jak: Tarnów i Skrzyszów od północy, Rzepiennik Strzyżewski i Gromnik od południa, Ryglice i Szerzyny od wschodu oraz Pleśna od zachodu. Przez gminę przebiega ważna droga wojewódzka nr 977 łącząca Tarnów z Krynicią, a także linia kolejowa nr 96 Tarnów – Stróże – Nowy Sącz – Leluchów (granica państwa). Gmina leży na Pogórzu Karpackim, a ściślej mówiąc w jego Ciężkowicko – Rożnowskiej części. Położenie gminy należy uznać za bardzo korzystne, gdyż 100 km dzieli ją od Krakowa, blisko 80 km od Wieliczki i 80 km od granicy słowackiej (przejście graniczne znajduje się w miejscowości Konieczna). Miasto Tuchów położone jest na wysokich brzegach rzeki Białej, której źródło znajduje się w Beskidzie Niskim. Koryto Białej mieści się między Pogórzem Ciężkowickim a Rożnowskim, przez co dzieli gminę Tuchów na dwie części. Prawobrzeżna część gminy znajduje się na Pogórzu Ciężkowickim i obejmuje takie miejscowości, jak: Piotrkowice, Karwodrza, Zabłędza, Lubaszowa, Trzemesna, Burzyn, Jodłówka Tuchowska. Z kolei do lewobrzeżnej części – leżącej na Pogórzu Rożnowskim – należą: Łowczów, Buchcice, Dąbrówka Tuchowska, Siedliska oraz Mieszna Opacka. Tuchów zewsząd otoczony jest wieloma wzniesieniami, z których najwyższe wynosi 538m n. p. m. i znajduje się na południowym wschodzie gminy.

Pod względem fizjograficznym część rejonów gminy zaliczona jest do terenów niesprzyjających rolnictwu oraz budownictwu z uwagi na ukształtowanie terenu, gdzie lokalne spadki temperatury przewyższają 20 stopni. Gmina położona jest w najcieplejszej strefie klimatycznej w Polsce, gdzie za biegun ciepła uznaje się miasto Tarnów, oddalone jedynie o 16 km. Malownicze tereny gminy, które utworzone są dzięki zróżnicowanej rzeźbie terenu i dużej lesistości zachęcają do uprawiania turystyki, szczególnie w miejscach utworzonych ścieżek rowerowych oraz szlaków turystycznych. Jednym z nich jest szlak niebieski, rozciągający się z Tarnowa do Ciężkowic, prowadzący dalej aż nad Jezioro Rożnowskie. Na uwagę zasługuje również południowa część gminy, w której najbardziej

atrakcyjna jest miejscowość Jodłówka Tuchowska, umieszczona wśród wzgórz pokrytych lasami i przebiegająca wzdłuż krętej doliny potoku o nazwie Rostówka. Mapę administracyjno – drogową gminy Tuchów przedstawia poniższy rysunek.

Rys. 1 Mapa gminy Tuchów



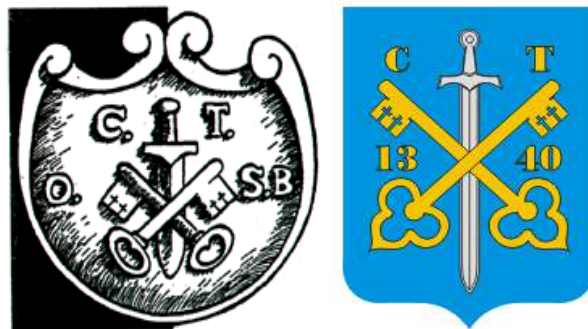
Źródło: <http://www.tuchow.pl/miasto-i-gmina/mapy/> , (data odczytu 04.03.2015).

Ogólna powierzchnia gminy Tuchów to 100,14 km². Na jej terenie zamieszkuje 18 115 obywateli. W samym Tuchowie mieszka 6 591 osób, co stanowi 36% ogółu obywateli gminy. Pozostali obywatele zamieszkują na terenie 12 następujących sołectw gminy: Buchcie, Burzyn, Dąbrówka Tuchowska, Jodłówka Tuchowska, Karwodrza, Lubaszowa, Łowczów, Mieszna Opacka, Piotrkowice, Siedliska, Trzemesna oraz Zabłędza¹¹¹. Gmina charakteryzuje się dużą gęstością zaludnienia, wynoszącą 182 mieszkańców na 1 km² powierzchni ogólnej. Pod tym względem znajduje się na trzecim miejscu wśród 16 gmin w powiecie tarnowskim, stanowiąc jednocześnie 7,07% jego powierzchni.

¹¹¹ <http://www.tuchow.pl/miasto-i-gmina/informacje-ogolne/> , (data odczytu 04.03.2015).

Geneza nazwy „Tuchów” nie jest do końca jasna i przekonująca. Dlatego też próby jej wyjaśnienia doprowadziły do sformułowania trzech hipotez. Pierwsza hipoteza głosi, iż jest to nazwa dzierżawcza, czyli wypływa z nazwy osobowej „Tuch”. Druga z hipotez zakłada powiązanie ze słowem „tucz”. Uzasadnione jest to istnieniem Tuchowa za czasów Bolesława Chrobrego. Wtedy to Tuchów był osadą wojskową, gdzie mieszkańcy mieli pełnić strażę na gródku oraz prowadzić hodowlę bydła dla armii książęcej. Potwierdzeniem słuszności tej hipotezy mogłyby być nazwy dzielnic znajdujących się w Tuchowie: Wołowa i Gadówka. Natomiast ostatnia – najbardziej wiarygodna hipoteza nawiązuje do słowa „tłuk”, które oznacza „kawał soli”, bądź „okruh solny”. Ma to swoje uzasadnienie w fakcie historycznym, gdyż około roku 1315 w osadzie odkryto pokłady bardzo cennej soli i rozpoczęto jej eksploatację. Odtąd osada zaczęła bardzo szybko się rozwijać, a benedyktyni tynieccy wystąpili do króla Kazimierza Wielkiego o podniesienie jej do rangi miasta. W listopadzie 1340 roku osada stała się miastem na prawie magdeburskim. Tuchów otrzymał wówczas samorząd, przywilej jarmarków oraz herb. Przedstawiał on dwa skrzyżowane klucze, które zostały skierowane piórami do góry z mieczem pośrodku. Nad nimi znajdowały się litery C.T.O.S.B. – *Civitas Tuchoviensis Ordinis Sancti Benedicti* (Miasto Tuchów Zakonu Świętego Benedykta). Herb ten, choć nieco zmodyfikowany przetrwał do dnia dzisiejszego¹¹², co ilustruje rysunek 2.

Rys. 2 Historyczny oraz obecny herb Tuchowa



Źródło: <http://www.tuchow.pl/historia/historia-tuchowa/>, (data odczytu 04.03.2015).

Dla Tuchowa wieki XV oraz XVI były bardzo owocne. W tym czasie na terenie miasta zaczęło się rozwijać młynarstwo, piekarstwo, szewstwo, rzeźnictwo, sukiennictwo, piwowarstwo, stolarstwo, krawiectwo, bednarstwo. Z bardzo dobrze rozwijającego się

¹¹² J. Kozioł, Tuchów i okolice, Przedsiębiorstwo usługowo- wytwórcze ROKSANA, Tuchów 2003, s. 18-19.

rzemiosła, handlu bydłem oraz dzięki cennej kopalni soli uzyskiwano niemałe dochody. Kupcy tuchowscy swoim zasięgiem dotarli do Moskwy, Berlina, Lwowa, Rzymu oraz Wiednia. Niestety, w wieku XVII Tuchów zaczął podupadać. Najazdy ze strony wojsk szwedzkich, rosyjskich i saskich, a także pierwszy rozbiór Polski, którego efektem było dostanie się Tuchowa pod zabór austriacki, były przyczyną stopniowego schyłku miasta. Czas zaboru był dla Tuchowa bardzo niefortunny, zaś liczne zniszczenia upraw, podpalenia, podatki wojenne oraz grabieże doprowadziły do gospodarczej zapaści. Miasto przeżywało w tym czasie kryzys, który znalazł swoje uzewnętrznienie w epidemiach i głodzie, dziesiątkujących tutejszą ludność¹¹³.

Pierwsza połowa XIX wieku była dla miasta okresem walk narodowowyzwoleńczych. Ludność tuchowska i okoliczna brała udział w powstaniu listopadowym. Między innymi byli tam Aleksander Różycki z Burzyna oraz Tuchowianin Jan Wincenty Mazurkiewicz, który zasłynął z bitwy pod Ostrołęką i otrzymał krzyż *Virtuti Militari*. W roku 1846 miała miejsce rabacja, czyli powstanie chłopskie, które zostawiło istotny ślad w dziejach Galicji. Tuchów wówczas nie ucierpiał, gdyż pijane chłopstwo nie zdołało pogromić czuwających mieszczan, ale tragicznych natarć dokonano w okolicznych wsiach: Karwodrzy, Piotrkowicach, Zabłądzy, Burzynie i Siedliskach. Wówczas zabito Aleksandra Różyckiego, a w samej Karwodrzy zginęło 8 osób¹¹⁴.

Drugą połowę XIX wieku trudno nie uznać za sprzyjającą stopniowemu ożywieniu gospodarczemu miasta. Wtedy to Tuchów został powiatem (1855-1867). W samym mieście wzniesiono nowy budynek ratusza, utworzono urząd pocztowy oraz wybudowano pierwszy most na Białej. W ten sposób można było zrealizować plany wybudowania drogi prowadzącej z Tarnowa do Gromnika. Ponadto, zbudowano linię kolejową Tarnowsko – Leluchowska, umożliwiającą kupcom tuchowskim sprawne transportowanie na teren Austrii trzody, bydła oraz wędlin, z których na wyróżnienie zasługuje znana do dziś w Wiedniu oraz Berlinie tuchowska kiełbasa. W roku 1883 założono pierwszy oddział straży pożarnej, natomiast w 1898 oddział Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”.

Podczas trwania I wojny światowej Tuchów mocno ucierpiał i aż trzykrotnie przechodził z rąk do rąk. W listopadzie 1914 roku najpierw przeszedł w ręce Rosjan. W grudniu owego roku toczyła się walka w Łowczowie i Buchcicach – miejscowościach usytuowanych w zachodniej części gminy. Z kolei w maju 1915 roku walki toczyły się już na obszarze miasta i okolicznych wsi. Ludność uciekała z miasta, stąd w mieście liczącym około

¹¹³ J. Kozioł, Tuchów i okolice, op. cit., s. 20-22.

¹¹⁴ Tamże, s. 23.

3000 mieszkańców pozostało jedynie 500 osób. Miara zniszczeń była ogromna. Doszczętnie zdewastowano budynki oraz spalono most na Białej. Brak zapasów żywności, upraw i bydła spowodował ogromny głód. Jedyne pocieszenia dostarczał fakt odzyskania niepodległości przez Polskę¹¹⁵.

Początkiem września 1939 Niemcy pokonali obronę 24 Dywizji Armii „Karpaty” i wkroczyli do Tuchowa. Dla obywateli miasta oznaczało to początek II wojny światowej. Niemcy uznali obszar Tuchowa za swoją bazę wyżywieniową, przez co przeprowadzili dokładny spis bydła, trzody oraz koni. Dodatkowo, nałożyli na rolników kontyngenty, zakazali gospodarczego uboju zwierząt oraz przemiatu zboża, a także położyli nacisk na rolnictwo. Oprócz tego, na terenie miasta stworzyli getto, gdzie zgromadzili 1500 Żydów z okolicznych wsi, a następnie w grudniu 1942 roku wywieźli ich do obozu zagłady w Bełżcu¹¹⁶.

Ludność z Tuchowa oraz okolic nie siedziała z założonymi rękami, lecz uczestniczyła w ruchach oporu. Tworzone one były za sprawą takich organizacji, jak: Narodowa Organizacja Wojskowa, dowodzona przez tarnowianina Stanisława Wielgusa, Związek Walki Zbrojnej, dowodzony przez Stanisława Głosa oraz Straż Chłopska, czyli późniejsze Bataliony Chłopskie, dowodzone przez Alfreda Orlofa z Burzyna. Wszystkie wymienione organizacje stały się następnie składowymi I Batalionu „Barbara” 16 Pułku Piechoty Armii Krajowej¹¹⁷.

Po zakończeniu II wojny światowej miasto Tuchów sukcesywnie zaczęło się rozbudowywać. Wybudowano szkoły ponadpodstawowe, tj. Liceum Ogólnokształcące oraz Zespół Szkół Zawodowych. Początkowo powstał ośrodek zdrowia, następnie szpital. Wybudowano osiedla mieszkaniowe, powstały drobne zakłady pracy, wyremontowano ratusz oraz rynek, zbudowano dom kultury. Władze Tuchowa położyły znaczny nacisk na infrastrukturę, dlatego też przeprowadzono prace przy budowie wodociągów, dokonano gazyfikacji oraz telefonizacji miasta, a także zbudowano oczyszczalnię ścieków. Znacząco zaczęła się rozwijać przedsiębiorczość. Współcześnie bardzo dobrze prosperuje Zakład Produkcji Znaków Drogowych WIMED, którego marka znana jest w wielu krajach. Ponadto, na terenie Tuchowa mieszczą się ważne instytucje publiczne, między innymi: szkoły, Rejonowy Urząd Pracy, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, szpital rejonowy, czy banki¹¹⁸.

¹¹⁵ J. Kozioł, Tuchów i okolice, op. cit., s. 25.

¹¹⁶ Tamże, s. 25-26.

¹¹⁷ Tamże, s. 26.

¹¹⁸ J. Kozioł, Tuchów i okolice, op. cit., s. 30-31.

3.2. Środowisko naturalne

Według danych fenologiczno – klimatycznych obszar gminy Tuchów położony jest w obrębie Pogórza Ciężkowickiego i znajduje się w piętrze klimatycznym określanym jako umiarkowanie ciepły. Klimat ten jest charakterystyczny dla partii gór niższych, ze średnią temperaturą roczną wynoszącą od 6 do 8°C. Średnia suma opadów rocznych wynosi 673 mm, przy czym w lipcu występują najwyższe opady – 105 mm, natomiast w marcu najniższe – 37 mm. Okres wegetacyjny dla tego regionu wynosi od 210 do 220 dni w roku¹¹⁹.

Głównym ciekim wodnym w gminie Tuchów jest rzeka Biała, inaczej Biała Dunajcowa, czyli prawobrzeżny dopływ Dunajca. Jej długość całkowita wynosi prawie 102 km, natomiast powierzchnia dorzeczna to 983,3 km². Rzeka wypływa z Beskidu Niskiego u podnóża góry Lackowa. Biegąc wzdłuż okolic Tuchowa, przyjmuje ona ciąg dopływów prawo- i lewobrzeżnych, tj.: Szwedka, Siedliszanka, Mesznianka, Rostówka, Dąbrówka, Burzynianka, Młynówka i Radlanka. Charakterystyczne dla tej rzeki są duże wahania wodostanów przepływów, gdyż zdarzają się gwałtowne wezbrania. Wykorzystanie zasobów wodnych rzeki Białej jest ograniczone z uwagi na fakt niskich przepływów gwarantowanych. Pod względem fizyczno – chemicznym rzekę zaliczono do wód o III klasie czystości, z uwagi na zwiększone stężenie pierwiastków biogennych.

Dodatkowo, przez obszar gminy przebiega główny zbiornik wód podziemnych o nazwie „Dolina rzeki Biała Tarnowska”, który zajmuje powierzchnię blisko 4 km², a średnia głębokość ujęć wynosi 5-26 m. W paśmie Brzanki usytuowany jest lokalny zbiornik wód podziemnych Brzanki. Jest to zbiornik szczelinowo – porowy, którego przeciętna głębokość ujęć to 45 m. Niestety, podczas zjawiska infiltracji przez azotyny i azotany następuje degradacja wód podziemnych. Dodatkowo, klasa czystości wód zostaje obniżona przez znaczne stężenie magnezu i żelaza pojawiające się w zbiornikach trzecio- i czwartorzędowych. Jeżeli wody gruntowe i podziemne mają spełniać wymagania norm czystości, to gmina musi zadbać o to, aby ścieki bytowe nie były do ich zrzucane. Podstawą tych zabiegów jest sieć kanalizacyjna, która za sprawą szerokiej rozbudowy pomoże zniwelować znaczną część zanieczyszczeń, wskutek przyłączenia do niej jak największej liczby mieszkańców. Na szczęście w gminie od kilku lat prowadzone są prace w tym kierunku¹²⁰.

¹¹⁹ Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Tuchów 2005, s. 9.

¹²⁰ Tamże, s. 8-9.

Ze względu na zróżnicowanie warunków wodnych oraz geologicznych na obszarze gminy Tuchów występuje kilka rodzajów gleb, tj. mady brunatne, gleby biellicowe, gleby gliniaste oraz gleby ilaste. Mieszkańcy Tuchowa, Zabłędzy, Piotrkowic i Dąbrówki Tuchowskiej mają do dyspozycji najlepsze gleby, czyli mady brunatne. Z uwagi na usytuowanie dolinowe istnieje duża możliwość ich lepszego uwilgotnienia. Z kolei w miejscowości Burzyn istnieją już gleby biellicowe oraz brunatne, które są glebami kwaśnymi i wymagają gruntowego nawożenia. Jako ciekawostkę można potraktować fakt, że mieszkańcy wschodniej części Jodłówki Tuchowskiej spotykają się z glebą gliniastą, bardzo ciężką do uprawy, zaś mieszkańcy zachodniej części tej miejscowości – z glebą żyzną i zasobną w minerały, jaką jest gleba ilasta. Pod względem klasyfikacji bonitacyjnej gmina Tuchów odznacza się takimi glebami, jak: gleby średnie, których jest około 34%, gleby średnio dobre (23%) oraz gleby dobre (10%). Wśród gleb wyróżnić można niewielką ilość tych, które należą do klasy II, gdzie zaledwie 0,2% całości stanowią gleby najlepsze, kolejne 3,1% to gleby bardzo dobre. Natomiast 9,2% to gleby słabe, a 3,2% gleby najslabsze¹²¹.

Lasy w gminie Tuchów zajmują 22% jej ogólnej powierzchni. Kompleksy leśne o największym obszarze występują w Paśmie Brzanki, w Jodłówce Tuchowskiej oraz Trzemesnej, natomiast kompleksy małe w Piotrkowicach, Mesznej, Lubaszowej, Karwodrzy, Burzynie i Tuchowie. W paśmie Brzanki oraz niżej położonych lasach – w Jodłówce oraz Tuchowskim Lesie spotkać można jodłę. Niestety, wskutek znacznego skażenia środowiska obserwuje się powszechne obumieranie tego gatunku drzewa. W lasach Brzanki często występują także buczyny karpackie, trochę rzadziej dęby, graby oraz wiązy. Należy również wymienić rosnące tam krzewy, tj. bez czarny, maliny, jeżyny, tarninę oraz rośliny pod ochroną: sasanki, widłaki, czy wawrzynek wilczyłyko. W części północnej i zachodniej gminy rosną lasy dębowo – grabowe, zaś na terenach bardziej suchych – grądy wysokie. W drzewostanie występuje klon polny, dąb, grab, jodła i buk¹²².

Świat zwierzęcy w gminie Tuchów jest dość różnorodny. Znaczna część gatunków zwierząt związana jest z kompleksami leśnymi. Stąd w lesie występują duże ilości saren, dzików oraz lisów. Natomiast na terenach otwartych spotkać można zające, bażanty, kuropatwy i gryzonie. Z płazów występujących na terenie Pasma Brzanki należy wymienić salamandrę plamistą, zaś z gadów jaszczurkę zwinkę, zaskrońca, padalca oraz żmiję. Dużą liczebnością charakteryzują się ptaki z podrzędu śpiewających oraz bociany, które od lat

¹²¹ Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Tuchów 2005, s. 9-10.

¹²² J. Kozioł, Tuchów i okolice, op. cit., s.13.

ta mierzyła ponad 120 km i korzystało z niej aż 76,2 % ogółu mieszkańców gminy. Obecnie możliwość podpięcia się do sieci wodociągowej ma 7 000 mieszkańców, przy czym w poszczególnych sołectwach w dalszym ciągu realizowane są prace nad jej rozbudową.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku sieci kanalizacyjnej. Z końcem 2009 roku była ona znacznie gorzej rozwinięta, niż sieć wodociągowa. Jej łączna długość wynosiła 55 km, a korzystało z niej jedynie 2 % mieszkańców. Wartości te na tle całego województwa wypadły bardzo słabo. Zatem w skali regionalnej długość sieci kanalizacyjnych wynosiła wówczas 9 487 km i korzystało z niej prawie 52% mieszkańców. Jednakże w ostatnich latach gmina zrealizowała trzy projekty, dzięki którym sieć rozbudowano o dodatkowe 43,3 km, przez co znacznemu zmniejszeniu uległa dysproporcja między siecią wodociągową a kanalizacyjną. Warto w tym miejscu nadmienić, że w gminie przewiduje się dalszą rozbudowę tej sieci.

Gmina posiada swoją oczyszczalnię ścieków, znajdującą się w Tuchowie. Jest to oczyszczalnia mechaniczno – biologiczna. Nieczystości przyjmowane są przez coraz bardziej rozbudowaną sieć kanalizacyjną, do której przyłączone są poszczególne budynki na terenie gminy. W roku 2012 dokonano remontu oraz dalszej rozbudowy oczyszczalni, przez co poprawiono jej przepustowość z 2120 m³ do 3880 m³ na dobę. Uruchomiono także nową linię technologiczną, która pozwala na sprawne odebranie ścieków z nowych sieci kanalizacyjnych oraz ulepszenie procesu ich oczyszczania.

Na obszarze gminy Tuchów funkcjonuje obecnie 13 szkół podstawowych, 5 gimnazjów oraz 4 przedszkola powstałe w ramach reformy oświatowej. Mimo, że poziom nauczania w obecnych placówkach ocenia się na dość dobry, za niepokojący należy uznać fakt ciągłego spadku liczby uczniów zarówno w szkołach podstawowych, jak i gimnazjach. Niestety, nic nie zapowiada zahamowania tego niekorzystnego trendu na terenie gminy. W gminie działają także 3 placówki biblioteczne: Biblioteka Publiczna w Tuchowie oraz dwie filie mieszczące się w Siedliskach i Jodłówce Tuchowskiej. Działalność kulturowa prowadzona jest przez wymienione jednostki oraz współpracujące z nimi organizacje, instytucje, placówki oświatowe oraz stowarzyszenia. Działalność kulturową prowadzą też: Dom Kultury w Tuchowie, Dom Kultury w Burzynie, Amfiteatr Miejski oraz remizy Ochotniczych Straży Pożarnych usytuowane w poszczególnych miejscowościach gminy Tuchów. Dom Kultury w Tuchowie zajmuje się działalnością ukierunkowaną na

upowszechnianie kultury, turystyki, informacji oraz promocji. Natomiast biblioteki zaspakajają potrzeby kulturalne, informacyjne, edukacyjne i czytelnicze¹²⁴.

Podstawową opiekę zdrowotną dla mieszkańców w gminie zapewnia 10 zakładów opieki zdrowotnej, przy czym zdecydowana większość to placówki prywatne (aż 9). W samym mieście Tuchowie mieszkańcy mogą zasięgnąć porady lekarskiej w 7 placówkach tego typu. Możliwe, iż właśnie dlatego w roku 2010 wskaźnik średniej liczby udzielonych porad w mieście był bardzo duży i oscylował wokół 10. Należy jednak mieć na uwadze to, że z placówek mogą korzystać zarówno mieszkańcy Tuchowa i obszarów przyległych, jak i sąsiednich jednostek administracyjnych. Zatem tak znaczący wynik może przemawiać za dużą renomą funkcjonujących placówek, lepszą dostępnością, czy wyższym poziomem usług¹²⁵.

3.4. Analiza SWOT gminy Tuchów

Podczas warsztatów strategicznych w 2011 roku członkowie Konwentu Strategicznego opracowali dla gminy Tuchów analizę SWOT, która została zawarta w Planie Rozwoju Lokalnego tej gminy. Analiza ta przedstawia takie czynniki rozwoju wewnętrznego, na które lokalna społeczność ma wpływ, czyli silne i słabe strony gminy oraz czynniki rozwoju zewnętrznego, które znajdują się w bliższym i dalszym otoczeniu gminy, a więc jej szanse i zagrożenia. Dla potrzeb tej pracy analiza została uaktualniona i dodatkowo wzbogacona o własne spostrzeżenia.

Analiza SWOT gminy Tuchów zastała przeprowadzona w sześciu obszarach, mających kluczowe znaczenie dla rozwoju gminy, czyli:

- położenie;
- gospodarka lokalna;
- infrastruktura techniczna;
- pozostałe usługi publiczne i społeczne;
- środowisko naturalne i turystyka;
- rolnictwo i obszary wiejskie.

Wyniki analizy zawarto następnie w dwóch poniższych tabelach.

¹²⁴ Strategia rozwoju gminy Tuchów na lata 2012 – 2020, s. 28 – 31.

¹²⁵ Tamże, s. 25-26.

Tab. 1 Analiza SWOT gminy Tuchów w sześciu obszarach

Silne strony	Słabe strony
POŁOŻENIE	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Korzystne położenie geograficzne gminy (bliskość dużych aglomeracji miejskich: Tarnów, Kraków, Rzeszów, Nowy Sącz) – możliwości kształcenia, nowe rynki pracy; 2. Dobra komunikacja (droga wojewódzka numer 977, linia kolejowa, sieć dróg); 3. Łatwy dostęp do portów lotniczych w Balicach (Kraków) i Jasionce (Rzeszów); 4. Ukształtowanie terenu- warunki krajobrazowe, możliwość uprawiania sportów, wyznaczania szlaków turystycznych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Małą ilość terenów nadających się pod inwestycje (niewłaściwe ukształtowanie, osuwiska); 2. Tereny zalewowe na dużym obszarze gminy; 3. Czynne osuwiska; 4. Rozproszenie budynków mieszkaniowych oraz gospodarczych; 5. Brak obwodnicy- wzmożony ruch w centrum, hałas.
GOSPODARKA LOKALNA	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wysoki poziom potencjału ludzkiego; 2. Przedsiębiorczość mieszkańców na wysokim poziomie (handel, budownictwo); 3. Istnienie różnorodnych organizacji pozarządowych m in. Dom pogodnej jesieni); 4. Istnienie gałęzi przemysłu drzewnego, przetwórczego, rzemieślniczego; 5. Funkcjonowanie instytucji finansowych- banki oraz agencje ubezpieczeniowe; 6. Działalność domów weselnych, restauracji, kawiarni. 7. Powstanie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej- kompleksowo uzbrojonego technicznie obszaru inwestycyjnego; 8. Istnienie firm o znanych i docenianych markach; 9. Tradycje handlowe gminy- jarmarki 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak dużych zakładów pracy; 2. Brak inwestycji związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii; 3. Znaczne rozdrobnienie gruntów; 4. Wysokie bezrobocie.
INFRASTRUKTURA TECHNICZNA	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Powstanie nowych placówek przedszkolnych; 2. Istniejąca infrastruktura wodociągowa, gazowa, elektryczna; 3. Korzystne położenie placówek edukacyjnych oraz opieki medycznej. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niski odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej; 2. Mała ilość toalet publicznych; 3. Niski poziom utrzymania dróg na terenie gminy; 4. Brak wyznaczonych ścieżek rowerowych; 5. Niewystarczająca ilość miejsc parkingowych; 6. Brak pełnego oświetlenia dróg w niektórych sołectwach; 7. Słabo rozwinięta infrastruktura internetowa; 8. Słaba infrastruktura zabezpieczająca gminę przed powodziąmi.
POZOSTAŁE USŁUGI PUBLICZNE I SPOŁECZNE	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dostęp do edukacji na poziomie wyższym (Uczelnie w Tarnowie, Krakowie, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niewystarczająca liczba mieszkań komunalnych, socjalnych i do wynajęcia;

<p>Rzeszowie, Nowym Sączu);</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Dostępność usług ochrony zdrowia; 3. Kontynuowanie tradycji kulturowych i ludowych (orkiestry dęte, zespoły artystyczne, organizacja dożynek); 4. Budynki użyteczności publicznej (Domy kultury, domy ludowe); 5. Nowoczesne kino cyfrowe, muzea, biblioteki; 6. Infrastruktura społeczna (koncerty, „orliki”, place zabaw); 7. Dostęp do usług publicznych takich jak: sąd, urząd pracy; 8. Prowadzenie lokalnej prasy – „Tuchowskie wieści” 9. Dobrze działające kluby sportowe, koła gospodyń, koła wędkarskie; 10. Współpraca instytucji znajdujących się na terenie gminy z zagranicznymi partnerami. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. System kształcenia odmienny od zapotrzebowania na rynku pracy; 3. Transport publiczny nieadekwatny do potrzeb mieszkańców.
ŚRODOWISKO NATURALNE I TURYSTYKA	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ciekawa rzeźba terenu sprzyja walorom krajobrazowo- przyrodniczym: Park Krajobrazowy Pasma Brzanki; 2. Lasy stanowiące 22% powierzchni gminy- a w nim wyznaczone ścieżki ekologiczne; 3. Atrakcyjne trasy rowerowe i spacerowe; 4. Stawy Tuchowskie- rozwinięte wędkarstwo; 5. Występowanie gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną; 6. Pomniki przyrody ożywionej i nieożywionej; 7. Obiekty dziedzictwa kulturowego- Cmentarze I wojny światowej, kościoły, Sanktuarium, Bazylika, Klasztor oraz Seminarium Duchowne Ojców Redemptorystów); 8. Istnienie punktu Informacji Turystycznej; 9. Istnienie gospodarstw agroturystycznych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mała świadomość wpływu środowiska na zdrowie i jakość życia; 2. Dzikie wysypiska śmieci; 3. Występowanie osuwisk; 4. Niewyregulowane koryta rzek i potoków; 5. Brak odpowiedniej promocji gminy; 6. Brak wykorzystania możliwości rekreacyjno-sportowego rzeki Białej; 7. Niewystarczająco rozwinięta baza noclegowa; 8. Niewielki poziom wykorzystania odnawialnych źródeł energii.
ROLNICTWO I OBSZARY WIEJSKIE	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Duża liczba pszczelarzy- Koła Pszczelarskie; 2. Dobra jakość gleb- korzystne warunki dla rozwoju rolnictwa; 3. Istnienie gospodarstw ekologicznych oraz zakładów masarskich; 4. Rozwinięta sieć dróg na obszarach wiejskich. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak miejsc pracy na obszarach wiejskich; 2. Malejące zainteresowanie rolnictwem wśród młodzieży; 3. Pomijanie warunków stwarzających szanse na rozwój specjalizacji rolniczych; 4. Mała ilość zakładów związanych z przetwórstwem rolo-spożywczym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Tuchów 2012 – 2020.

Tab. 2 Szanse i zagrożenie dla gminy Tuchów

Szanse rozwojowe	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Modernizacja dróg wojewódzkich i linii kolejowych. 2. Wybudowanie obwodnicy miasta. 3. Globalizacja oraz rozwój Internetu. 4. Możliwość korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania m.in. środków z Unii Europejskiej. 5. Rozwój kulturalny. 6. Możliwość wyboru kierunków studiów, które pomogą kształcić potencjalnych przedsiębiorców. 7. Wykorzystanie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej jako bodźca zachęcającego obywateli do pogłębiania wiedzy z zakresu przedsiębiorczości i biznesu. 8. Wdrażenie systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. 9. Organizacja różnorodnych imprez lokalnych jako instrumentu promującego gminę. 10. Rozwój systemu promocji i bazy turystycznej w gminie. 11. Poprawa estetyki i wizerunku Tuchowa dzięki odnowie elewacji kamienic wokół rynku. 12. Rosnąca liczba nowych mieszkańców gminy dzięki budownictwu mieszkaniowemu. 13. Promocja i produkcja żywnościowych produktów regionalnych. 14. Budowa szalet miejskich w Tuchowie-udogodnienie dla mieszkańców i turystów. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emigracja ludzi młodych i wykształconych. 2. Słabość lokalnego rynku pracy. 3. Wzrost zanieczyszczenia środowiska. 4. Klęski żywiołowe (powódzie, wichury). 5. Duża ilość dzikich zwierząt w lasach – straty w rolnictwie, zagrożenie dla ludności. 6. Niska opłacalność produkcji rolnej. 7. Ograniczona ilość terenów pod inwestycje i budownictwo w wyniku zagrożenia osuwiskami. 8. Wzrastające koszty inwestycji infrastrukturalnych. 9. Zwiększająca się ilość nieużytków rolnych. 10. Budowa mieszkań na terenach zalewowych; 11. Brak czynności w kierunku zabezpieczenia przed wylewem rzek i potoków – zagrożenia i straty dla mieszkańców. 12. Konkurencja innych atrakcji turystycznych w sąsiednich gminach. 13. Rosnące koszty działalności instytucji edukacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Tuchów 2012 – 2020.

ROZDZIAŁ 4

DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA GMINY TUCHÓW

W LATACH 2011 – 2013

4.1. Analiza dochodów gminy Tuchów

Dokonana w tym rozdziale analiza dochodów i wydatków budżetowych gminy Tuchów dotyczy okresu przypadającego na lata 2011-2013. Przeprowadzono ją przy uwzględnieniu konstytucyjnego podziału dochodów jednostek samorządowych na: dochody własne, dotacje celowe oraz subwencje ogólne. W pierwszej kolejności przeanalizowano strukturę dochodów gminy, których rodzaje oraz wielkość przedstawia poniższa tabela.

Tab. 3 Struktura dochodów gminy Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Dochody budżetowe	J.m.	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Dochody własne	Zł	10 236 729,18	10 849 367,35	11 986 552,03	33 072 648,56
		%	21,8	23,0	23,4	22,7
2.	Dotacje celowe	Zł	13 594 631,72	12 505 354,12	15 229 914,94	41 329 900,78
		%	29,0	26,6	29,7	28,5
3.	Subwencje ogólne	Zł	23 111 185,00	23 715 465,00	24 060 901,00	70 887 551,00
		%	49,2	50,4	46,9	48,8
Razem		Zł	46 942 545,90	47 070 186,47	51 277 367,97	145 290 100,34
		%	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Wartości zawarte w powyższej tabeli informują, iż zasadniczym źródłem dochodów budżetu gminy Tuchów w latach 2011-2013 były wpływy z subwencji ogólnej. W roku 2011 ich wartość wyniosła 23 111 185,00 zł stanowiąc tym samym aż 49,2% ogółu dochodów budżetowych. W roku kolejnym wartość tej subwencji powiększyła się do kwotę 23 715 465,00 zł i wówczas przekroczyła próg 50% wszystkich dochodów. Natomiast w roku 2013 wyniosła ona najwięcej w porównaniu do poprzednich lat, bo aż 24 060 901,00 zł. Jednak z uwagi na znacznie większą kwotę ogółu dochodów stanowiła mniejszy procent, bo 46,9% tej kwoty.

Istotnym źródłem dochodów gminy są dotacje celowe. Ich wartość w roku 2011 wyniosła 13 594 631,72 zł i stanowiła 29% ogółu dochodów budżetowych. Z kolei w roku 2012 spadła ona do kwoty 12 505 354,12 zł, co stanowiło 26,6% tych dochodów. Natomiast

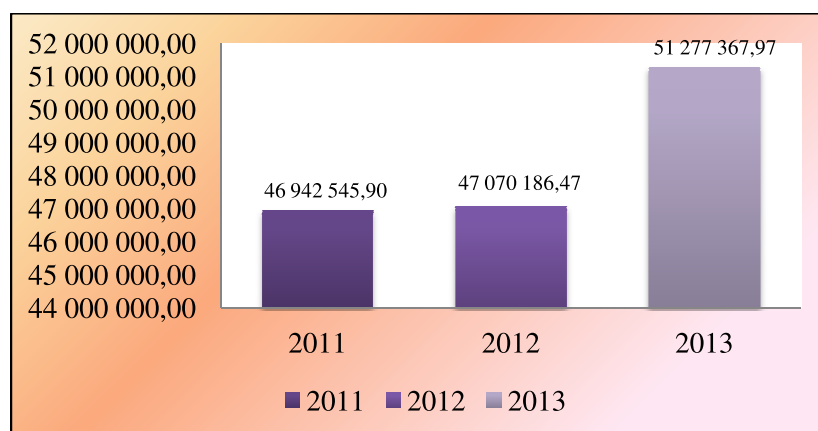
w roku 2013 odnotowano największą spośród analizowanych kwotę dotacji, a mianowicie 15 229 914,94 zł, która stanowiła blisko 30% wszystkich dochodów.

Po przeanalizowaniu wartości przedstawionych w tabeli 3 można zatem twierdzić, iż dochody własne gminy Tuchów kształtują się w podobnych granicach, co dochody z dotacji celowych. Otóż w roku 2011 dochody te plasowały się na poziomie 21,8% ogółu dochodów w kwocie 10 236 729,18 zł, natomiast w latach kolejnych ich wartość stopniowo rosła, gdyż w roku 2012 wynosiła 10 849 367,35 zł, stanowiąc 23% ogółu dochodów, a w roku 2013 była to już kwota 11 986 552,03 zł, co dawało jej wartość 23,4% wszystkich dochodów.

W analizowanym okresie łączna kwota dochodów budżetowych gminy Tuchów wyniosła 145 290 100,34 zł. Blisko połowę tej kwoty, bo aż 70 887 551,00 zł stanowiły przy tym wpływy z tytułu subwencji ogólnych. Łączna wartość dotacji celowych wyniosła 41 329 900,78 zł i stanowiła 28,5% ogółu dochodów. Natomiast łączna wartość dochodów własnych wyniosła 33 072 648,56 zł, co stanowiło pozostałe 22,7% wszystkich dochodów.

Na wykresie 1 zobrazowano poziom dochodów gminy Tuchów w każdym z analizowanych lat. Opierając się o jego treść można wnioskować, że wartości dochodów gminy ulegały w kolejnych latach widocznym wahaniom. Otóż w roku 2011 oraz 2012 ich wartości oscylowały wokół bardzo porównywalnych granic. Inaczej zaś było w roku 2013. Wtedy dochody te uzyskały wysoki wynik, bo 51 277 367,97 zł. W stosunku do dwóch poprzednich lat był to zatem znaczny skok, gdyż różnica między wartościami z lat 2012 i 2013 wyniosła 4 207 181,50 zł, co przełożyło się na wzrost o 9 punktów procentowych.

Wykres 1 Poziom dochodów budżetowych gminy Tuchów w latach 2011- 2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Dochody własne są szczególną kategorią dochodów budżetowych gminy, gdyż ich poziom przekłada się na samodzielność finansową gminy. Zależność pomiędzy tym dwoma wielkościami jest taka, że im większy jest ich wskaźnik dochodów własnych gminy, tym większa jest swoboda jej działania. Należy jednocześnie podkreślić, że odpowiedni poziom dochodów własnych gminy to nie tylko jej niezależność finansowa, czy decyzyjna, ale przede wszystkim ogromna szansa na efektywniejsze spełnienie potrzeb mieszkańców oraz stabilny rozwój. Zatem przy ustalaniu struktury rzeczowej oraz czasowej podatków lokalnych władze lokalne powinny w sposób jak najbardziej racjonalny prowadzić politykę gromadzenia środków własnych, a następnie ich zagospodarowywania. W przeciwnym razie gmina utraci swoją samodzielność i stanie się bardziej zależna od organów centralnych. Kategorie wpływów finansowych, które składają się na dochody własne gminy Tuchów przedstawiono w tabeli 4.

Tab. 4 Wartość i struktura dochodów własnych gminy Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Dochody własne	J.m.	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Dochody z udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych	zł	4 792 890,00	5 362 727,00	5 554 692,00	15 710 309,00
		%	46,8	49,4	46,4	47,5
2.	Podatki i opłaty	zł	3 551 105,09	3 788 641,98	4 834 573,84	12 174 320,91
		%	34,7	35,0	40,3	36,8
3.	Dochody z majątku gminy	zł	852 930,05	967 138,19	641 367,07	2 461 435,31
		%	8,3	8,9	5,4	7,4
4.	Pozostałe dochody	zł	1 039 804,04	730 860,18	955 919,12	2 726 583,34
		%	10,2	6,7	7,9	8,3
Razem		zł	10 236 729,18	10 849 367,35	11 986 552,03	33 072 648,56
		%	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Rozpatrując kolejno wartości tych dochodów można łatwo zauważyć, że ich wysokość z roku na rok jest inna, a dominującym udziałem w strukturze dochodów własnych cieszą się dochody z udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych. Ta kategoria dochodów własnych wykazuje stopniową tendencję wzrostową. Otóż w roku 2011 była to kwota 4 792 890,00 zł, która stanowiła 46,8% ogółu dochodów własnych gminy. W kolejnym roku kwota ta wzrosła do wartości 5 362 727,00 zł, co stanowiło blisko 50% wszystkich

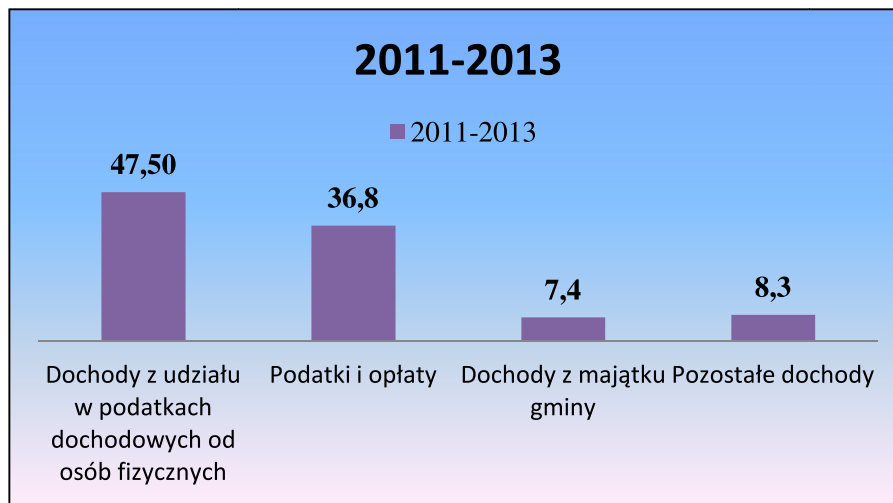
dochodów, a w roku 2013 wyniosła 5 554 692,00 zł, co przełożyło się na 46,4% udziału w całości dochodów własnych.

Kolejnym źródłem dochodów własnych gminy są podatki i opłaty. Ta kategoria dochodów własnych plasuje się na drugim miejscu pośród całości wpływów budżetowych. W dochodach tych również można zauważyć charakterystyczny wzrost wartości w kolejnych latach. Zatem ich poziom w roku 2011 wyniósł 3 551 105,09 zł i stanowił 34,7 % ogółu dochodów własnych. Następnie w 2012 wzrósł do poziomu 3 788 641,98 zł i objął 35% całości wpływów. Natomiast w roku 2013 widać znaczny wzrost dochodów z tego tytułu, który przełożył się na kwotę 4 834 573,84 zł stanowiącą odpowiednio 40,3% ogółu dochodów własnych gminy.

Innym źródłem dochodów własnych gminy Tuchów są dochody z kategorii „pozostałe”. Choć w tabeli 4 usytuowano je na końcu, to jednak pod względem wielkości wpływów do budżetu gminy znajdują się one przed dochodami z majątku gminy. W roku 2011 osiągnęły one wysokość 1 039 804,04 zł. Stanowiły tym samym 10,2% całości dochodów oraz były najwyższą wartością w ciągu trzech analizowanych lat. W roku następnym dochody te znacznie się obniżyły do poziomu 730 860,18 zł i obejmowały 6,7% całości dochodów. Jednakże w roku 2013 ich kwota znowu wzrosła do wartości 955 919,12 zł i stanowiła 7,9 % wszystkich wpływów własnych. Najmniejsze wartości wśród dochodów własnych stanowią dochody z majątku gminy. Ich wartość w roku 2011 wyniosła 852 930,05 zł co stanowiło 8,3% całości dochodów. Z kolei w roku 2012 odnotowano największą sumę tej kategorii dochodów, mianowicie 967 138,19 zł, co stanowiło 8,9% ogółu dochodów własnych gminy w tym roku. Natomiast w roku 2013 widać wyraźny spadek ich wartości w porównaniu do poprzednich lat, wynoszący 641 367,07 zł i obejmujący jedynie 5,4% całości dochodów własnych gminy.

Wykres 2 na następnej stronie ilustruje procentowy udział łącznych wpływów finansowych z poszczególnych kategorii dochodów własnych w całkowitej wysokości tych dochodów, z trzech analizowanych lat. Zatem dominujący udział we wspomnianej sumie stanowią dochody pozyskane z podatku dochodowego od osób fizycznych. Udział tych dochodów w łącznych dochodach własnych gminy Tuchów to 47,5% i jest nieco mniejszy od udziału dochodów z podatków i opłat (36,8%). Natomiast udział dochodów z majątku gminy oraz pozostałych dochodów w strukturze łącznych dochodów własnych gminy wynosi odpowiednio 7,4% oraz 8,3%.

Wykres 2 Struktura łącznych dochodów własnych gminy Tuchów z lat 2011- 2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

W dotychczasowych rozważaniach zauważono, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dzieli subwencję ogólną na: część oświatową, część wyrównawczą (składającą się z części podstawowej i uzupełniającej) oraz część równoważącą. Dla gminy wartość subwencji jest bardzo istotna, gdyż państwo przekazuje ją ze swojego budżetu w celu uzupełnienia dochodów własnych gminy. Cecha szczególna subwencji ogólnej przy tym taka, że nie ma ona konkretnego celu wykorzystania, dzięki czemu gmina zyskuje znaczące dochody na realizację zadań własnych. Stąd subwencje ogólne stanowią regularny dochód budżetu gminy. Jednak to władze centralne decydują kiedy i jaka kwota zostanie przekazana.

Zgodnie z wartościami zamieszczonymi w kolejnej tabeli (zob. tab. 5 na s. 66), w strukturze subwencji ogólnej gminy Tuchów w latach 2011-2013 dominującą rolę odegrała część oświatowa. Kwoty tej subwencji znacząco wyróżniały się spośród pozostałych części, zaś ich wartość wyniosła odpowiednio: 13 656 007,00 zł w 2011 roku, 14 285 153,00 zł w 2012 roku oraz 14 288 081,00 zł w 2013 roku. Największy procentowy udział tej subwencji w strukturze subwencji ogólnych gminy Tuchów przypadł na rok 2012 i wyniósł 60,3%.

Tab. 5 Wartość i struktura subwencji ogólnych gminy Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Rodzaje subwencji	J.m.	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Część oświatowa subwencji ogólnej	zł	13 656 007,00	14 285 153,00	14 288 081,00	42 229 241,00
		%	59,1	60,3	59,4	59,6
2.	Część wyrównawcza subwencji ogólnej	zł	8 339 263,00	8 683 114,00	9 130 431,00	26 152 808,00
		%	36,1	36,6	37,9	36,9
3.	Część równoważąca subwencji ogólnej	zł	582 299,00	504 282,00	360 542,00	1 447 123,00
		%	2,5	2,1	1,5	2,0
4.	Uzupełnienie subwencji ogólnej dla JST	zł	533 616,00	242 916,00	281 847,00	1 058 379,00
		%	2,3	1,0	1,2	1,5
Razem		zł	23 111 185,00	23 715 465,00	24 060 901,00	70 887 551,00
		%	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów

Drugą kategorią subwencji ogólnej o znaczących wpływach dla gminy Tuchów jest część wyrównawcza. W latach 2011 – 2012 kwoty tej części subwencji kształtowały się na porównywalnym poziomie, wynosząc odpowiednio: 8 339 263,00 zł i 8 683 114,00 zł i jednocześnie stanowiąc nieco ponad 36% całości subwencji ogólnej. Rok 2013 wyróżnił się od pozostałych, gdyż wtedy wartość subwencji wzrosła do 9 130 431,00 zł i zwiększyła tym samym swój udział w łącznej sumie subwencji do 38%.

Spośród części tworzących subwencję ogólną gminy Tuchów na trzecim miejscu sklasyfikowano część równoważącą. W roku 2011 wyniosła ona 582 299,00 zł i objęła 2,5% całości subwencji. W roku 2012 była to podobna wartość (504 282,00 zł), która przełożyła się na udział w wysokości 2,1%. Natomiast w roku 2013 odnotowano jej spadek do 360 542,00 zł, co świadczy o 1,5% udziale tej subwencji w całkowitej kwocie subwencji. Najmniejsze wartości w strukturze subwencji ogólnej prezentowało zaś uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Na rok 2011 gminie Tuchów przypadła kwota w wysokości 533 616,00 zł, stanowiąca 2,3% całości subwencji. Była to jednak kwota najwyższa, gdyż w kolejnym roku spadła ona do wartości 242 916,00 zł, zaś w roku 2013 do 281 847,00 zł. W obu przypadkach udział tej kategorii subwencji oscylował w granicach 1,0% -1,2% łącznej wartości subwencji ogólnej.

Analiza zawartości tabeli 5 prowadzi do wniosku, że łączna wartość subwencji ogólnej, jaką gmina Tuchów uzyskała w ciągu trzech lat wyniosła 70 887 551,00 zł. Część oświatowa to niemal 60% całości subwencji z kwotą 42 229 241,00 zł. Również część wyrównawcza zaliczała się do tych dominujących i obejmowała blisko 40% udziału, zaś jej

wartość to 26 152 808,00 zł. Natomiast część równoważąca oraz uzupełnienie subwencji ogólnej – na tle dwóch wspomnianych części – wypadły bardzo słabo, gdyż wahały się w granicach 2% całości subwencji z kwotami 1 447 123,00 zł i 1 058 379,00 zł.

Oprócz subwencji ogólnych jednostkom samorządu terytorialnego przydzielane są z budżetu państwa także dotacje celowe. Mają one służyć zarówno jako forma finansowania zadań zleconych, jak i dofinansowania zadań własnych gminy. Bardzo istotną cechą dotacji jest przy tym ich celowość. Zatem gmina nie ma prawa do dysponowania przekazaną kwotą, gdyż ma ona już z góry ściśle sprecyzowany cel spożytkowania. Poniższa tabela zawiera wartości oraz strukturę dotacji celowych, jakie gmina Tuchów otrzymała w latach 2011-2013. W każdym z analizowanych lat dominujący udział w strukturze dotacji celowych niewątpliwie przypadł dotacjom z budżetu państwa. W roku 2011 stanowiły one ogromną sumę, bo aż 10 811 708,00 zł (niemalże 80% całości dotacji) i były tym samym największym wynikiem w ciągu analizowanych lat. W następnym roku ich wartość spadła do 8 945 760,35 zł (71,5 % całości dotacji), zaś w 2013 roku wyniosła 7 823 026,35 zł i stanowiła 51,4% całości dotacji. Widać stąd, że pomimo dużego spadku dotacja z budżetu państwa nadal znacząco górowała nad pozostałymi kategoriami dotacji.

Tab. 6 Wartość i struktura dotacji celowych gminy Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Dotacje celowe	J.m.	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Dotacje z Unii Europejskiej	zł	1 231 194,51	2 778 887,66	6 660 320,12	10 670 402,29
		%	9,1	22,2	43,7	25,8
2.	Dotacje z budżetu państwa	zł	10 811 708,00	8 945 760,35	7 823 026,35	27 580 494,70
		%	79,5	71,5	51,4	66,7
3.	Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego	zł	1 551 729,21	414 189,11	459 881,66	2 425 799,98
		%	11,4	3,3	3,0	5,9
4.	Dotacje z funduszy celowych	zł	0,00	366 517,00	81 300,81	447 817,81
		%	0,00	3,0	0,5	1,1
5.	Dotacje z pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	zł	0,00	0,00	205 386,00	205 386,00
		%	0,00	0,00	1,4	0,5
Razem		zł	13 594 631,72	12 505 354,12	15 229 914,94	41 329 900,78
		%	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

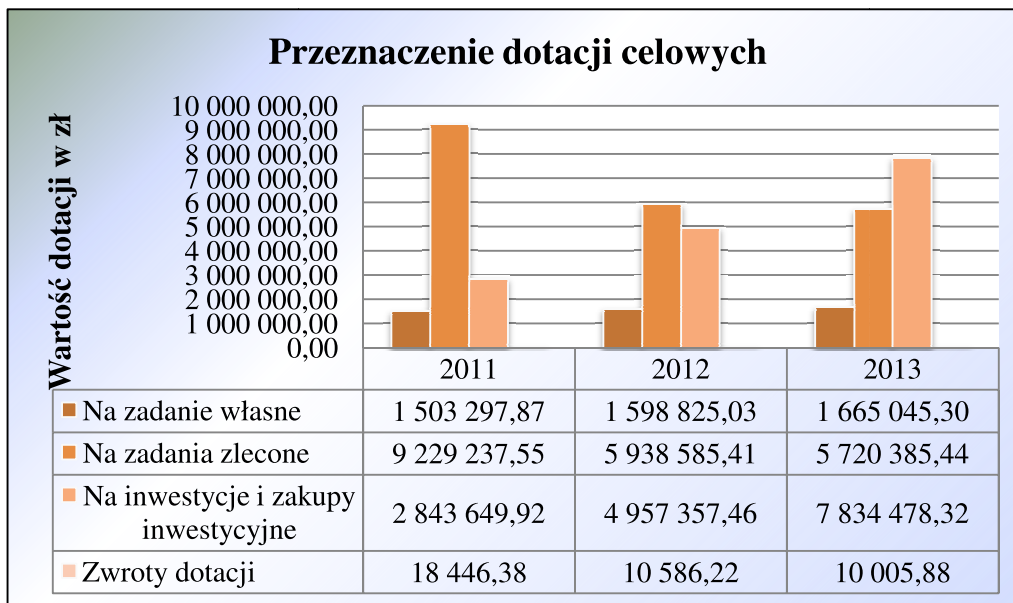
W ciągu trzech lat znaczące wpływy gmina uzyskiwała także z dotacji pochodzących z Unii Europejskiej. W roku 2011 ich wartość wyniosła 1 231 194,51 zł, co stanowiło 9,1% całości dotacji, jednak później obserwuje się sukcesywny wzrost tego rodzaju źródeł finansowania. Zatem w roku 2012 była to już kwota 2 778 887,66 zł (22,2% całości dotacji), a w roku 2013 to 6 660 320,12 zł (aż 43,7% ogółu dotacji). Podkreślić należy, iż w analizowanym okresie dotacje unijne uzyskane przez gminę Tuchów wzrosły ponad pięciokrotnie.

Kolejna kategoria dotacji celowych to dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ten rodzaj dochodów należy uznać jako dochody o znacznie niższych wartościach dla gminy. Największa ich wartość to 1 551 729,21 zł i udział 11,4 % w sumie dotacji, co miało miejsce w roku 2011. Natomiast w latach 2012 i 2013 widać znaczny spadek ich wartości, wynoszący odpowiednio 414 189,11 zł oraz 459 881,66 zł. Jeżeli zaś chodzi o dwie ostatnie kategorie dotacji, to w gminie Tuchów formułują się one na bardzo niskim poziomie. Zatem występujące od roku 2012 w gminie dotacje z funduszy celowych wyniosły 366 517,00 zł i stanowiły 3% całości dotacji. W roku następnym kwota ta była jednak jeszcze mniejsza (81 300,81 zł), co stanowiło zaledwie 0,5 % całości. Z kolei dotacje z pozostałych jednostek sektora finansów publicznych pojawiły się wyłącznie w roku 2013 z kwotą 205 386,00 zł stanowiącą 1,4 % ogółu dotacji celowych.

Łącznie w ciągu trzech lat gmina Tuchów pozyskała z dotacji celowych 41 329 900,78 zł. Dominującą kategorią okazała się wspomniana dotacja z budżetu państwa, której łączna wartość wyniosła 27 580 494,70 zł (66,7% całości dotacji). Kolejna to dotacja z Unii Europejskiej w kwocie 10 670 402,29 zł i 25,8% udziale w dotacji. Słabiej wypadła dotacja z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wynosząc 10 670 402,29 zł (5,9 % całości dotacji). Natomiast najmniejszy udział przypadł dotacjom z funduszy celowych i dotacjom z podstawowych jednostek sektora finansów publicznych, które oscylowały w granicach 1% całości i osiągnęły wartości 447 817,81 zł oraz 205 386,00 zł.

Poniższy wykres ilustruje kwoty dotacji celowych, jakie zostały przeznaczone w gminie Tuchów na zadania własne gminy, zadania zlecone, inwestycje w tym także zakupy inwestycyjne oraz obrazuje kwoty niewykorzystanych dotacji. Widać z niego, że wartość dotacji przekazana na realizację wykonanych przez gminę zadań zleconych wyraźnie dominuje na pozostałymi kategoriami.

Wykres 3 Przeznaczenie dotacji celowych w gminie Tuchów w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Natomiast pod względem wysokości kwot istotnym wynikiem może pochwalić się dotacja przekazana na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Zauważyć można, iż jej wartości z roku na rok są stanowczo coraz większe. Otóż w roku 2011 była to kwota 2 843 649,92 zł, następnie w 2012 roku wzrosła niemal dwukrotnie do 4 957 357,46 zł, a w roku 2013 wyniosła 7 834 478,32 zł, co w odniesieniu do lat poprzednich uznać trzeba za spory sukces. Analiza wykresu pozwala także twierdzić, że dotacje na zadania własne charakteryzują się niższymi kwotami, niż opisane wcześniej kategorie. Ich wysokości w każdym z analizowanych lat kształtowały się na porównywalnym poziomie, wynosząc kolejno: 1 503 297,87 zł w 2011 roku, 1 598 825,03 zł w 2012 roku oraz 1 665 045,30 zł w roku 2013.

W przypadku, gdy dotacje celowe nie zostaną całkowicie wykorzystane lub zostaną wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem gmina obowiązana jest zwrócić kwotę tej dotacji, której ta nieprawidłowość dotyczy. Tak też było w przypadku gminy Tuchów, która w roku 2011 musiała zwrócić do budżetu państwa kwotę 18 446,38 zł, w roku 2012 była to kwota 10 586,22 zł, a w roku 2013 – 10 005,88 zł.

Szczegółowa analiza dochodów gminy Tuchów prowadzi do następujących wniosków:

- łączna wartość dochodów budżetowych, jakie gmina osiągnęła w ciągu trzech lat to 145 290 100,34 zł;
- największe wpływy do budżetu gmina uzyskała w roku 2013; było to wówczas 51 277 367,97 zł;
- w analizowanym przedziale czasowym wśród dochodów budżetowych największy udział miały wpływy z subwencji ogólnej, które wyniosły 70 887 551,00 zł, co przełożyło się na 48,8% udział w dochodach ogółem;
- dochód z podatków dochodowych od osób fizycznych miał największy udział w strukturze dochodów własnych; wyniósł on 15 710 309,00 zł i stanowił 49% ogółu dochodów;
- wśród dotacji celowych w każdym z trzech lat największy poziom osiągnęła dotacja celowa z budżetu państwa, wynosząc łącznie 27 580 494,70 zł;
- część oświatowa subwencji ogólnej w każdym z analizowanych lat osiągała największe wartości, natomiast łączna jej wartość to 42 229 241,00 zł;
- największe wpływy z tytułu dotacji celowych dotyczyły realizacji zadań zleconych; łączna kwota tych dotacji wyniosła w tym okresie 20 888 208,28 zł.

4.2 Analiza wydatków budżetowych gminy Tuchów

Kolejne informacje dotyczą tym razem analizy wydatków budżetowych gminy Tuchów. Dokonano jej przez pryzmat wydatków poniesionych przez gminę na realizację zadań z określonych dziedzin gospodarki. Oprócz planowanej kwoty wydatków i rzeczywistej kwoty wykonania analiza wydatków zawiera także procentowy wskaźnik wykonania wydatków oraz wskaźnik udziału kwoty wykonania w wydatkach ogółem. Tabela 7 na następnej stronie prezentuje kształtowanie się wartości wydatków budżetowych w gminie Tuchów w latach 2011-2013.

Rozpatrując poszczególne kategorie działów wydatków budżetowych oraz wartości, jakie przybierały w kolejnych latach można już na wstępie zauważyć, że występują pośród nich trzy działy wyraźnie wyróżniające się wśród pozostałych. Chodzi mianowicie o takie działy budżetu, jak: „Oświata i wychowanie”, „Pomoc społeczna” oraz „Transport i łączność”. Wartości wydatków w tych działach można najlepiej zobrazować poprzez procentowy wskaźnik udziału tych wydatków w wydatkach ogółem.

Tab. 7 Plan i realizacja wydatków budżetowych gminy Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Nazwa działu	Treść	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Rolnictwo i łowiectwo	Plan	645 183,92	1 173 332,14	485 702,99	2 304 219,05
		Wykonanie	637 552,36	1 110 365,44	420 724,82	2 168 642,62
		Wskaźnik wykonania %	98,8	94,6	86,6	94,1
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	1,3	2,2	0,8	1,4
2.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i Internet	Plan	494 400,00	480 190,00	502 850,00	1 477 440,00
		Wykonanie	468 681,46	456 918,87	496 969,55	1 422 569,88
		Wskaźnik wykonania %	94,8	95,2	98,8	96,3
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,9	0,9	0,9	0,9
3.	Transport i łączność	Plan	3 518 861,00	3 752 187,00	9 123 732,55	16 394 780,55
		Wykonanie	3 516 403,80	3 555 122,14	8 350 131,05	15 421 656,99
		Wskaźnik wykonania %	99,9	94,7	91,5	94,1
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	7,2	7,2	15,5	10,1
4.	Turystyka	Plan	52 597,00	0,00	0,00	52 597,00
		Wykonanie	52 596,71	0,00	0,00	52 596,71
		Wskaźnik wykonania %	100	0,00	0,00	100
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,1	0,00	0,00	0,04
5.	Gospodarka mieszkaniowa	Plan	4 869 127,00	4 664 965,00	3 903 757,00	13 437 849,00
		Wykonanie	4 422 793,68	4 591 060,80	3 830 009,53	12 843 864,01
		Wskaźnik wykonania %	90,8	98,4	98,1	95,6
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	9,1	9,3	7,1	8,4
6.	Działalność usługowa	Plan	374 298,00	478 500,00	148 640,00	1 001 438,00
		Wykonanie	361 255,18	427 644,86	133 735,99	922 636,03
		Wskaźnik wykonania %	96,5	89,4	89,9	92,1
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,7	0,9	0,2	0,6
7.	Administracja publiczna	Plan	4 065 321,00	4 238 561,00	4 509 917,20	12 813 799,20
		Wykonanie	3 998 368,74	4 186 318,25	4 429 918,57	12 614 605,56
		Wskaźnik wykonania %	98,3	98,8	98,2	98,4
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	8,2	8,4	8,2	8,3
8.	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	Plan	42 713,00	6 294,00	2600,00	51 607,00
		Wykonanie	42 553,28	6 294,00	2600,00	51 447,28
		Wskaźnik wykonania %	99,6	100	100	99,7
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,1	0,02	0,01	0,04
9.	Obrona narodowa	Plan	0,00	800,00	0,00	800,00
		Wykonanie	0,00	800,00	0,00	800,00
		Wskaźnik wykonania %	0,00	100	0,00	100
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,00	0,01	0,00	0,01
10.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona	Plan	343 901,00	266 347,00	647 510,00	1 257 758,00
		Wykonanie	328 858,59	256 810,58	632 077,11	1 217 746,28
		Wskaźnik	95,6	96,4	97,6	96,8

	przeciwpożarowa	wykonania %				
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,7	0,5	1,2	0,8
11.	Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	Plan	122 798,00	0,00	0,00	122 798,00
		Wykonanie	117 598,59	0,00	0,00	117 598,59
		Wskaźnik wykonania %	95,7	0,00	0,00	95,7
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,2	0,00	0,00	0,08
12.	Obsługa długu publicznego	Plan	696 776,00	878 000,00	760 000,00	2 334 776,00
		Wykonanie	604 109,40	792 500,35	673 059,43	2 069 669,18
		Wskaźnik wykonania %	86,7	90,2	88,6	88,6
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	1,2	1,6	1,3	1,4
13.	Różne rozliczenia	Plan	500,00	87 300,00	3 150,45	90 950,45
		Wykonanie	0,00	0,00	0,00	0,00
		Wskaźnik wykonania %	0,00	0,00	0,00	0,00
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,00	0,00	0,00	0,00
14.	Oświata i wychowanie	Plan	17 749 301,00	21 139 891,80	20 786 820,00	59 676 012,80
		Wykonanie	17 680 630,38	21 003 256,31	20 608 735,85	59 292 622,54
		Wskaźnik wykonania %	99,6	99,3	99,1	99,4
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	36,2	42,3	38,2	38,9
15.	Ochrona zdrowia	Plan	219 707,00	306 449,00	291 392,00	817 548,00
		Wykonanie	151 523,48	255 056,98	259 332,30	665 912,76
		Wskaźnik wykonania %	68,9	83,2	89,0	81,5
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,3	0,5	0,5	0,4
16.	Pomoc społeczna	Plan	10 979 002,58	8 033 163,18	8 287 302,50	27 299 468,26
		Wykonanie	10 970 127,63	8 006 796,81	8 094 676,51	27 071 600,95
		Wskaźnik wykonania %	99,9	99,7	97,7	99,2
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	22,4	16,1	15,0	17,8
17.	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	Plan	251 264,42	229 785,82	9 500,00	490 550,24
		Wykonanie	251 264,42	229 185,82	8 400,00	488 850,24
		Wskaźnik wykonania %	100	99,7	88,4	99,7
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,5	0,5	0,02	0,3
18.	Edukacyjna opieka wychowawcza	Plan	426 228,00	471 446,00	493 105,00	1 390 779,00
		Wykonanie	420 521,24	463 295,47	482 203,94	1 366 020,65
		Wskaźnik wykonania %	98,6	98,3	97,8	98,2
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,8	0,9	0,9	0,9
19.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Plan	2 989 028,00	2 626 804,00	3 483 028,00	9 098 860,00
		Wykonanie	2 749 351,51	2 381 958,80	3 172 231,23	8 303 541,54
		Wskaźnik wykonania %	92,0	90,7	91,1	91,3
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	5,6	4,8	5,8	5,5
20.	Kultura i	Plan	1 377 696,00	1 160 640,00	1 693 526,00	4 231 862,00

	ochrona dziedzictwa narodowego	Wykonanie	1 377 682,01	1 159 734,00	1 689 792,48	4 227 208,49
		Wskaźnik wykonania %	100	99,9	99,8	99,9
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	2,8	2,3	3,1	2,8
21.	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	Plan	0,00	6500,00	0,00	6 500,00
		Wykonanie	0,00	6500,00	0,00	6500,00
		Wskaźnik wykonania %	0,00	100	0,00	100
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	0,00	0,02	0,00	0,01
22.	Kultura fizyczna i sport	Plan	771 413,00	798 932,00	743 766,00	2 314 111,00
		Wykonanie	715 816,00	735 801,35	743 765,60	2 195 382,95
		Wskaźnik wykonania %	92,8	92,1	100	94,9
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	1,5	1,5	1,4	1,4
Ogółem		Plan	49 990 115,92	50 799 817,94	55 876 299,69	156 666 233,55
		Wykonanie	48 867 688,16	49 625 420,81	54 028 363,96	152 521 472,93
		Wskaźnik wykonania %	97,7	97,7	96,7	97,4
		Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Mając powyższe na uwadze należy twierdzić, że największy udział w strukturze wydatków gminy Tuchów przypadł na dział „Oświata i wychowanie”, gdyż w każdym roku gmina przekazała na niego najwyższą ilość środków. W roku 2011 była to kwota 17 680 630,38 zł, w roku kolejnym wzrosła ona do 21 003 256,38 zł, by w 2013 roku nieco spaść do wartości 20 608 735,85 zł. W ciągu trzech lat wskaźnik wykonania w tym dziale osiągnął niemal 100%. Z kolei wskaźnik udziału w wydatkach ogółem kształtował się w granicach 36,2-38,2%. Łącznie wydatki poniesione na dział „Oświata i wychowanie” w ciągu trzech lat wyniosły 59 292 622,54 zł.

Drugim działem pod względem wysokości poniesionych wydatków jest dział „Pomoc społeczna”, na który wydano w roku 2011 największą ilość środków, bo 10 970 127,63 zł. W kolejnych latach była to mniejsza kwota i wynosiła odpowiednio 8 006 796,81 zł w 2012 roku i 8 094 676, 51 zł w roku 2013. Podobnie, jak w dziale „Oświata i wychowanie”, wskaźnik wykonania był bliski 100 %, jednakże udział w wydatkach ogółem był znacznie niższy i wahał się w granicach 15-22,4%. Suma wydatków poniesionych przez gminę na ten dział to 27 071 600,95 zł.

Na trzecim miejscu w strukturze wydatków znalazł się dział o nazwie „Transport i łączność”. Wydatki poniesione na ten dział kształtowały się następująco: rok 2011 to kwota

3 516 403,80 zł, rok 2012 to 3 555 122,14 zł, zaś rok 2013 to 8 350 131,05 zł. W roku ostatnim wyraźnie widać ponad dwukrotny wzrost kwoty wydatków w stosunku do lat poprzednich. Wskaźniki wykonania w każdym roku przybierały inny pułap, wynosząc kolejno: 99,9%; 94,7% i 91,5%. Natomiast udział w wydatkach ogółem oscylował pomiędzy 7,2-15,5%. Kwota 15 421 656,99 zł to suma wydatków poniesionych na ten dział w ciągu trzech lat. Pozostałe działy zaliczane do kategorii wydatków budżetowych prezentowały znacznie niższy udział w trzyletniej strukturze tych wydatków. Łączna suma, jaką gmina wydała na realizację zadań z tych dziedzin gospodarki wyniosła 50 735 592,45 zł. Jest to zatem kwota mniejsza od tej, która została przekazana na dział: „Oświata i wychowanie”. Udział w wydatkach ogółem wyniósł w tym wypadku 33,3%.

Dane z tabeli 8 pozwalają na odczytanie kwot, które gmina planowała przekazać na wydatki w danym roku oraz tych, które rzeczywiście wykorzystano. Wydatki gminy zostały w tabeli rozdzielone na dwie składowe, czyli: wydatki bieżące i majątkowe, w których także wskazano wartości planowanych oraz zrealizowanych kwot.

Tab. 8 Plan i realizacja wydatków budżetowych według ich składowych w latach 2011-2013

Rodzaj wydatków	Treść	Lata			Ogółem
		2011	2012	2013	2011-2013
Wydatki bieżące	Plan	40 695 013,02	39 940 920,94	40 668 045,92	121 303 979,88
	Wykonanie	40 133 315,45	39 196 181,91	39 721 502,08	119 050 999,44
	Wskaźnik wykonania %	98,6	98,1	97,7	98,2
	Wskaźnik % udziału w wydatkach ogółem	82,1	79,0	73,5	78,1
Wydatki majątkowe	Plan	9 295 102,90	10 858 897,00	15 208 253,77	35 362 253,67
	Wykonanie	8 734 372,71	10 429 238,90	14 306 861,88	33 470 473,49
	Wskaźnik wykonania %	94,0	96,1	94,1	94,6
	Wskaźnik % udziału w wydatkach ogółem	17,9	21,0	26,5	21,9
Ogółem	Plan	49 990 115,92	50 799 817,94	55 876 299,69	156 666 233,55
	Wykonanie	48 867 688,16	49 625 420,81	54 028 363,96	152 521 472,93
	Wskaźnik wykonania %	97,8	97,7	96,7	97,4
	Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem	100	100	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy

Tuchów.

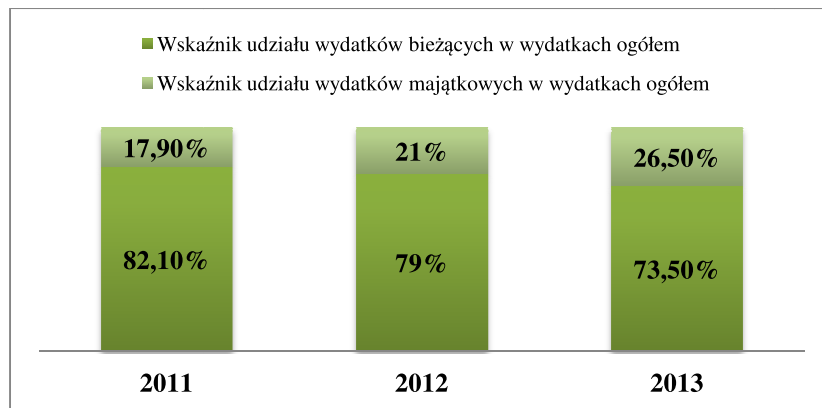
Można zatem zauważyć, że w roku 2011 planowano wydatki o łącznej wartości 49 990 115,92 zł. Wysokość zrealizowanej kwoty to: 48 867 688,16 zł, co zgodnie z wskaźnikiem wykonania stanowi 97,8 % planowanej kwoty wydatków. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 40 133 315,45 zł, czyli na poziomie 98,6% planowanej kwoty, natomiast wydatki majątkowe udało się zrealizować w 94%, a ich wartość to 8 734 372,71 zł.

Inna uwaga jest taka, że planu wydatków na rok 2012 nie udało się w całości sfinalizować. Zatem kwota, na jaką udało się je wykonać to 49 625 420,81 zł, co przekłada się na 97,7% wartości planowanej, czyli na sumę 50 799 817,94 zł. Wydatki bieżące były niższe, niż w roku poprzednim, bo wyniosły 39 196 181,91 zł, a ich realizacja ukształtowała się na poziomie 98%. Odwrotnie zaś było w przypadku wydatków majątkowych, gdyż widać tu wyraźny wzrost wartości do 10 429 238,90 zł, co daje 96,1% wykonania zaplanowanej kwoty.

Wysokość kwoty zaplanowanych wydatków w roku 2013 wyniosła 55 876 299,69 zł. Na koniec roku wartość rzeczywiście zrealizowanych wydatków to 54 028 363,96 zł, co stanowi 96,7% wykonania w stosunku do założonego planu wydatków. Wartość wydatków bieżących była bardzo zbliżona do kwoty z roku 2012 i wyniosła 39 721 502,08 zł, a wskaźnik wykonania to prawie 98%. Wydatki majątkowe osiągnęły największy wynik spośród analizowanych lat, bo 14 306 861,88 zł i zrealizowane zostały na poziomie 94,1% kwoty planowanej. Ogółem wydatki bieżące w ciągu trzech lat kosztowały gminę 119 050 999,44 zł, co przełożyło się na realizację planu na poziomie 98,2%. Natomiast wydatki majątkowe kosztowały 33 470 473,49 zł, co stanowiło 94,6% wykonania zaplanowanych nakładów.

Udział wydatków bieżących oraz majątkowych w wydatkach ogółem ponoszonych przez gminę Tuchów w latach 2011-2013 ilustruje wykres 4. Na jego podstawie można twierdzić, że grupy wydatków budżetowych gminy Tuchów w każdym roku charakteryzowały się innym wskaźnikiem udziału w całości wydatków. Zatem dla udziału wydatków majątkowych widać tendencję wzrostową, a dla bieżących spadkową. Jednakże udział wydatków bieżących kształtował się na bardzo wysokim poziomie, znacznie przewyższając udział wydatków majątkowych. Należy też zauważyć, że najwyższy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem miał miejsce w roku 2013 i w stosunku do roku 2011 był to wzrost o blisko 10%.

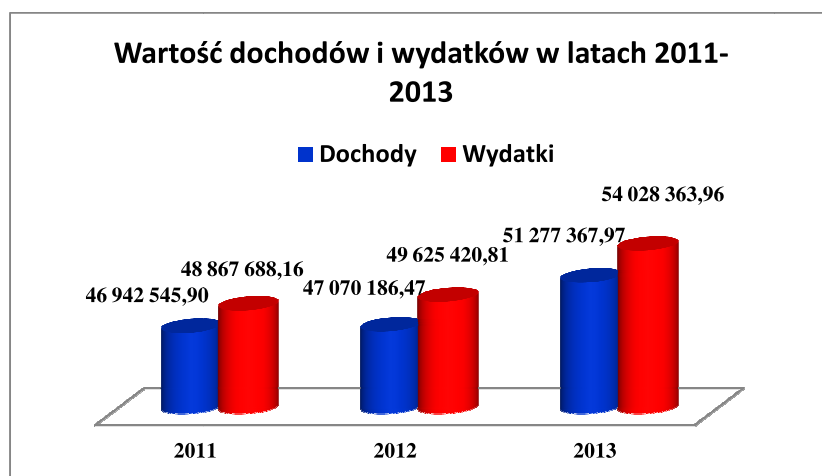
Wykres 4 Udział wydatków bieżących oraz majątkowych w wydatkach ogółem ponoszonych przez gminę Tuchów w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Na kolejnym wykresie zobrazowano wartości uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków gminy Tuchów w latach 2011-2013. Wynika z niego, że wysokość poniesionych kosztów przez budżet gminy Tuchów w każdym z analizowanych lat przekracza wysokość uzyskanych dochodów. Różnica pomiędzy tymi kwotami stanowi wynik ujemny, co świadczy o deficycie budżetowym. Największa wartość deficytu przypadła na rok 2013 i była to kwota 2 750 995,99 zł, zaś najmniejsza na rok 2011 – odpowiednio 1 925 142,26 zł.

Wykres 5 Wartość uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków gminy Tuchów w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Inna uwaga jest taka, że w latach 2011 i 2012 kwoty gminnych dochodów i wydatków kształtowały się na porównywalnym poziomie. Natomiast w roku 2013 widać już znaczną dysproporcję tych kwot.

Analiza przypadających na lata 2011-2013 wydatków gminy Tuchów pozwala sformułować następujące wnioski:

- ogółem wydatki budżetowe wyniosły 152 521 472,93 zł, realizując tym samym 97,4 % zaplanowanych operacji;
- największą ilość środków finansowych przekazano na oświatę i wychowanie; była to kwota 59 292 622,54 zł, co stanowiło 38,9% wszystkich wydatków,
- w każdym z trzech lat nie udało się w pełni zrealizować zaplanowanych wydatków, gdyż problemem był tworzący się deficyt budżetowy,
- w każdym z trzech lat w strukturze wydatków ogółem dominowały wydatki bieżące,
- w ciągu trzech lat wydatki bieżące kosztowały gminę 119 050 999,44 zł, co przełożyło się na 78,1 % udziału w ogólnej sumie wydatków budżetowych,
- deficyt budżetowy pojawiał się w każdym roku, jednak największą wartość osiągnął w roku 2013 (2 750 995,99 zł).

4.3 Analiza działalności inwestycyjnej w gminie Tuchów i źródła jej finansowania

Celem pracy jest prezentacja gminnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz źródeł ich finansowania w oparciu o przykład gminy Tuchów. Analiza tych zagadnień obejmuje okres przypadający na lata 2011-2013, zaś głównym źródłem informacji są sprawozdania finansowe gminy. Na potrzeby analizy wydatków inwestycyjnych badanej gminy wyodrębniono cztery podstawowe grupy inwestycji:

- Grupa I „Infrastruktura społeczna”, która obejmuje:
 - modernizację, rozbudowę i budowę przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów;
 - modernizację oraz budowę domów i ośrodków kultury;
 - budowę obiektów sportowych;
 - wyposażenie obiektów szkolnych, sportowych i kulturowych;
 - inne wydatki na rzecz obiektów szkolnych, sportowych i kulturowych;
 - nakłady finansowe związane z ochroną zdrowia.
- Grupa II „Infrastruktura techniczna”, obejmująca:

- modernizację oraz budowę sieci wodociągowej;
- modernizację oraz budowę sieci kanalizacyjnej;
- modernizację oraz budowę oświetlenia;
- remont oraz budowę dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych;
- remont oraz budowę chodników wzdłuż dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych;
- budowę Strefy Aktywności Gospodarczej.
- Grupa III „Gospodarka mieszkaniowa”, dotycząca:
 - objęcia udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej” Sp. z o.o.;
 - odnowy centrum wsi należących do gminy Tuchów;
 - termomodernizacji mienia komunalnego w poszczególnych miejscowościach;
 - termomodernizacji budynków użyteczności publicznej;
 - modernizacji budynków wielofunkcyjnych;
 - zakupu gruntów;
 - zakupu lokali mieszkalnych.
- Grupa IV „Pozostałe”, czyli wydatki nie przydzielone do żadnych z powyższych kategorii inwestycji, do których zaliczono:
 - budowę kaplicy cmentarnej na cmentarzu w Tuchowie;
 - modernizację budynku Ratusza;
 - budowę centrum informacji turystycznej;
 - promocję jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejna tabela (zob. tab. 9 na s. 79) wyraźnie obrazuje, że w roku 2011 gmina Tuchów najwięcej środków przeznaczyła na inwestycje związane z infrastrukturą techniczną. Była to kwota w wysokości 3 703 780,42 zł, z czego ponad 80% stanowiła suma dotacji oraz dochodów budżetowych. W owym roku równie wysokie środki zagospodarowano na inwestycje z grupy: „Gospodarka mieszkaniowa”, bo aż 3 595 728,95 zł. Największy udział w tej kwocie miały dochody budżetowe gminy wynoszące 2 386 066,46 zł, a także środki z pożyczek bankowych bliskie 1 mln zł. Na inwestycje z kategorii „Infrastruktura społeczna” gmina wydała 1 089 626,39 zł. Były to w głównej mierze dochody budżetowe, które stanowiły prawie 95% przeznaczonej kwoty. Pozostałe inwestycje kosztowały gminę najmniej, bo 345 236,95 zł.

W roku 2012 udział poszczególnych rodzajów inwestycji w całkowitych nakładach inwestycyjnych układał się podobnie, jak w roku 2011. Zatem ponownie do najbardziej kapitałochłonnych inwestycji należały te związane z infrastrukturą techniczną, kosztujące

budżet gminy 3 801 837,81 zł. Największym źródłem finansowania inwestycji były pozyskane dotacje na kwotę 2 115 041,64 zł, stanowiąc tym samym 55,6% całości wydatków. Na drugim miejscu nadal utrzymywały się inwestycje w gospodarkę mieszkaniową, które kosztowały gminę nie wiele mniej od inwestycji w infrastrukturę techniczną, bo 3 685 310,99 zł. Jednakże bezspornie największy udział w całkowitej strukturze wydatków przypada na dochody budżetowe w wysokości 86,5%, z kwotą 3 187 799,37zł. Kolejne miejsca zajmują inwestycje w infrastrukturę społeczną, na które przekazano wartość 2 577 374,53 zł. W tym przypadku najwięcej środków otrzymano z Unii Europejskiej (1 584 844,84 zł), stanowiących blisko 62% całości nakładów. Warto dodać, iż w omawianym roku na ten rodzaj inwestycji zostało przekazane dwa razy więcej środków, aniżeli w roku 2011. Ostatnie miejsce zajmują pozostałe inwestycje o wartości 364 715,57 zł.

Tab. 9 Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Tuchów według wyodrębnionych rodzajów inwestycji i źródeł finansowania

L.p.	Rodzaje inwestycji	Źródło finansowania	Lata			Ogółem 2011-2013
			2011	2012	2013	
1.	Infrastruktura społeczna	Środki budżetowe	1 032 456,39	918 668,08	2 099 883,22	4 051 007,69
		Dotacje	57 170,00	0,00	0,00	57 170,00
		UE	0,00	1 584 844,84	924 348,92	2 509 193,76
		Pożyczka	0,00	0,00	0,00	0,00
		Fundusze celowe	0,00	73 861,61	81 300,81	155 162,42
		Łącznie	1 089 626,39	2 577 374,53	3 105 532,95	6 772 533,87
2.	Infrastruktura techniczna	Środki budżetowe	1 357 420,21	1 052 581,89	1 547 521,79	3 957 523,89
		Dotacje	1 676 096,21	2 115 041,64	1 031 716,32	4 822 854,17
		UE	670 264,00	125 991,97	5 350 826,01	6 147 081,98
		Pożyczka	0,00	508 222,31	0,00	508 222,31
		Fundusze celowe	0,00	0,00	0,00	0,00
		Łącznie	3 703 780,42	3 801 837,81	7 930 064,12	15 435 682,35
3.	Gospodarka mieszkaniowa	Środki budżetowe	2 386 066,46	3 187 799,37	2 643 295,15	8 217 160,98
		Dotacje	140 500,00	0,00	0,00	140 500,00
		UE	213 273,00	204 856,23	240 900,26	659 029,49
		Pożyczka	855 889,49	0,00	0,00	855 889,49
		Fundusze celowe	0,00	292 655,39	205 386,00	498 041,39
		Łącznie	3 595 728,95	3 685 310,99	3 089 581,41	10 370 621,35
4.	Pozostałe	Środki budżetowe	258 890,24	349 715,57	181 683,40	790 289,21
		Dotacje	0,00	0,00	0,00	0,00
		UE	86 346,71	15 000,00	0,00	101 346,71
		Pożyczka	0,00	0,00	0,00	0,00
		Fundusze celowe	0,00	0,00	0,00	0,00
		Łącznie	345 236,95	364 715,57	181 683,40	891 635,92
Łącznie	Dochody budżetowe	5 034 833,30	5 508 764,91	6 472 383,56	17 015 981,77	
	Dotacje	1 873 766,21	2 115 041,64	1 031 716,32	5 020 524,17	
	UE	969 883,71	1 930 693,04	6 516 075,19	9 416 651,94	
	Pożyczka	855 889,49	508 222,31	0,00	1364 111,80	
	Fundusze celowe	0,00	366 517,00	286 686,81	653 203,81	
	Łącznie	8 734 372,71	10 429 238,90	14 306 861,88	33 470 473,49	

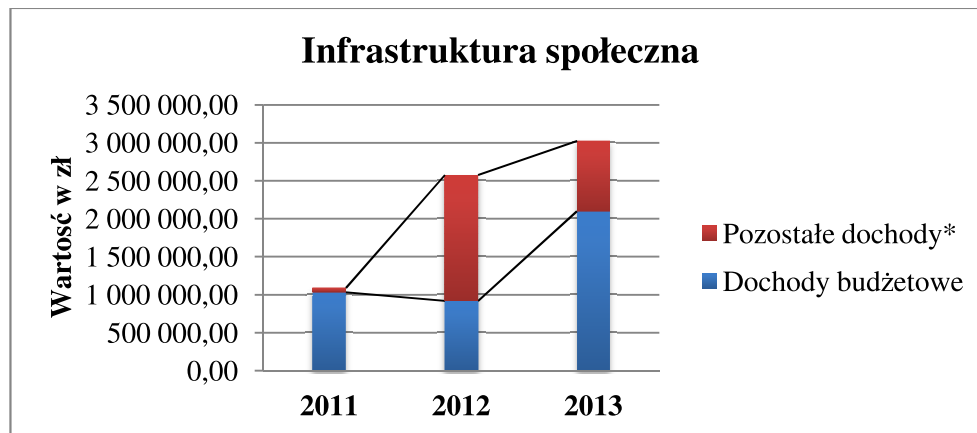
Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy

Tuchów.

Podobnie, jak w poprzednich latach inwestycje w infrastrukturę techniczną górują również w roku 2013. Jednak ich wielkość w tym roku jeszcze bardziej się uwydatniła poprzez wzrost nakładów do kwoty 7 930 064,12 zł. Jest to efekt bardzo dużej ilości środków otrzymanych z Unii Europejskiej. Dla przykładu: w roku 2011 była to kwota 670 264,00 zł, a w roku 2013 aż 5 350 826,01 zł. Owa wartość przełożyła się na 67,5% udziału w całkowitej kwocie nakładów inwestycyjnych. Dochody budżetowe stanowiły blisko 20% całości z kwotą 1 547 521,79 zł. Drugie miejsce w strukturze wydatków inwestycyjnych przypadło tym razem infrastrukturze społecznej. Jej wielkość systematycznie rosła i w 2013 roku wyniosła blisko trzykrotnie więcej niż w 2011, bo 3 105 532,95 zł. Dużo ponad połowę tej kwoty stanowiły środki budżetowe gminy (2 099 883,22 zł). Inwestycje w gospodarkę mieszkaniową wciąż utrzymywały się na tym samym poziomie, tym razem z kwotą nieco mniejszą (3 089 581,41 zł), z czego bezkonkurencyjnie największy udział miały dochody budżetowe (85,6% sumy nakładów przy kwocie 2 643 295,15 zł). Nakłady na pozostałe inwestycje w roku 2013 obniżyły się do wartości 181 683,40 zł i były to w 100% dochody budżetowe.

W ciągu trzech analizowanych lat w gminie Tuchów na infrastrukturę społeczną przeznaczono łączną kwotę w wysokości 6 772 533,87 zł. Blisko 50% tej kwoty wydano na budowę nowych obiektów. Natomiast pozostała część finansowała głównie przedsięwzięcia związane z modernizacją lub termomodernizacją budynków oświaty. Do najbardziej kosztownych inwestycji należy zaliczyć budowę sali gimnastycznej w miejscowości Karwodrza i budowę szkoły podstawowej w Burzynie z salą gimnastyczną i przewiązką. W ciągu trzech lat pochłonęły one kolejno: 1 696 797,06 zł oraz 1 619 112,86 zł. Poniższy wykres ilustruje udział środków budżetowych i pozostałych dochodów w inwestycjach w infrastrukturę społeczną w poszczególnych latach. Jak z niego wynika, wydatki na inwestycje w infrastrukturę społeczną systematycznie rosły. W roku 2011 przedsięwzięcia z tej kategorii były najniższe, niemniej jednak gmina prawie w całości pokryła je z dochodów budżetowych. W roku następnym widać wyraźny wzrost pozostałych dochodów, w których znaczny udział miały dochody z Unii Europejskiej pozyskane na budowę sal gimnastycznych i budynku szkoły. Z tego tytułu gmina również pozyskała dotację w roku 2013.

Wykres 6 Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na infrastrukturę społeczną w latach 2011-2013



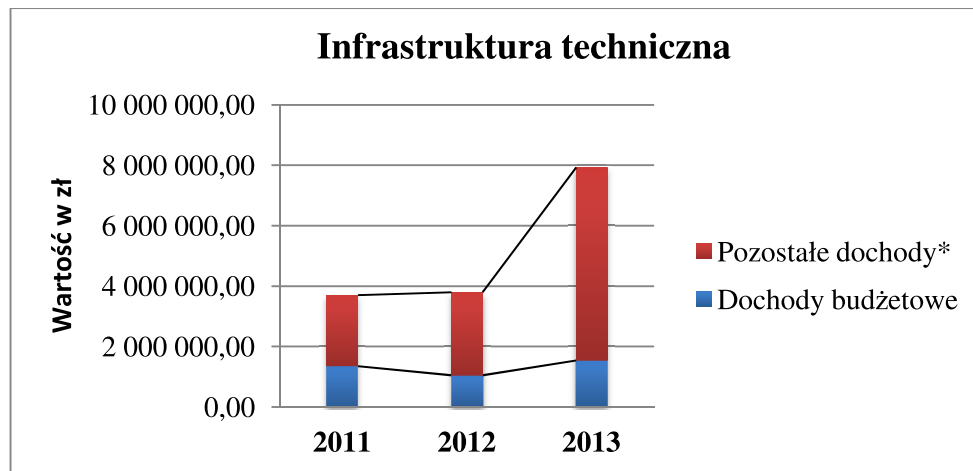
Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

* Do pozostałych dochodów wliczone zostały: dotacje, środki unijne, fundusze celowe, pożyczki.

Pośród omawianych kategorii inwestycji przedsięwzięcia związane z infrastrukturą techniczną pochłonęły w gminie Tuchów największą ilość środków, gdyż w ciągu trzech lat wydano na nie 15 435 682,35 zł. Ponad 85% tej kwoty zagospodarowano na inwestycje drogowe, czyli budowę Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej o wartości ponad 6 mln zł. Pozostałe nakłady dotyczyły przede wszystkim dalszej budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w gminie, a ich udział w całkowitej strukturze wydatków to 12%. Kolejny wykres przedstawia wartość nakładów finansowych przeznaczonych na te inwestycje (zob. wykres 7 na następnej stronie).

Wykres pokazuje, że inwestycje w infrastrukturę techniczną cechował znaczny udział środków z pozostałych dochodów. Było to w dużej mierze spowodowane pozyskaniem ogromnej dotacji z Unii Europejskiej w ramach utworzenia Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej. Z informacji otrzymanych z Urzędu Gminy Tuchów wynika, że dotację tą gmina otrzymywała w latach 2012 i 2013 w łącznej wysokości 4 898 933,16 zł, co pokryło blisko 80% całości tego projektu. Wartość dochodów pozostałych pozyskanych w latach 2011-2013 to 11 478 158,46 zł, co pomogło pokryć inwestycje techniczne w 74,4%. Inna uwaga jest taka, że dochody budżetowe gminy w każdym z analizowanych lat kształtowały się na niskim, ale podobnym poziomie.

Wykres 7 Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na infrastrukturę techniczną w latach 2011-2013

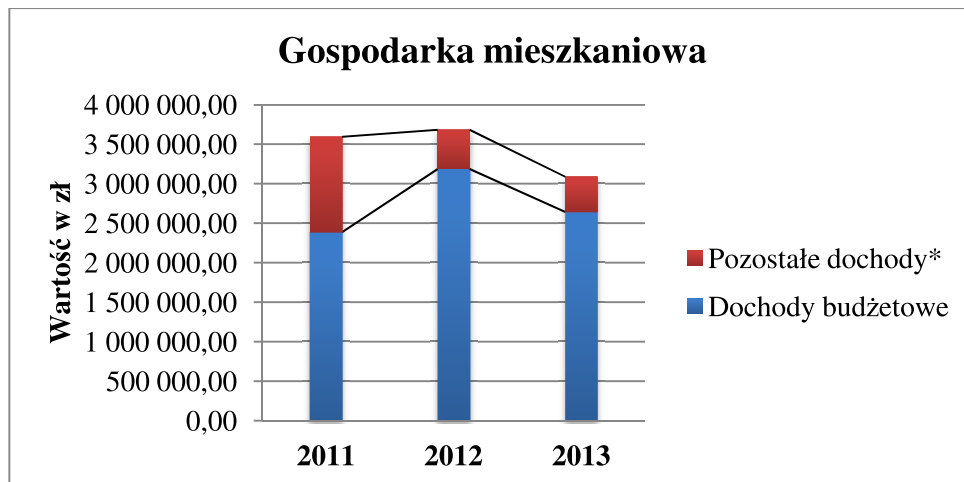


Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

* Do pozostałych dochodów wliczone zostały: dotacje, środki unijne, fundusze celowe, pożyczki.

Nakłady inwestycyjne na gospodarkę mieszkaniową w latach 2011-2013 wyniosły 10 370 621,35 zł. Ponad 50% tej kwoty zostało przeznaczone na termomodernizację, modernizację lub remont mienia komunalnego, budynków użyteczności publicznej, czy budynków wielofunkcyjnych. Przykładem jest tutaj dość kosztowne przedsięwzięcie, czyli adaptacja budynku szkoły podstawowej w Lubaszowej na cele mieszkalne. Zostało ono sfinansowane ze środków budżetowych i w ciągu trzech lat kosztowało gminę 2 380 692,16 zł co przełożyło się na 23% w całości wydatków. Jeszcze więcej środków pochłonęło objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej” Sp. z o.o.. Zgodnie z podpisaną przez gminę umową wsparcia na ten cel przeznaczono 3 076 844,00 zł ze środków budżetowych. Wykres 8 pokazuje, jak kształtowały się nakłady finansowe na ten rodzaj inwestycji w poszczególnych latach.

Wykres 8 Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

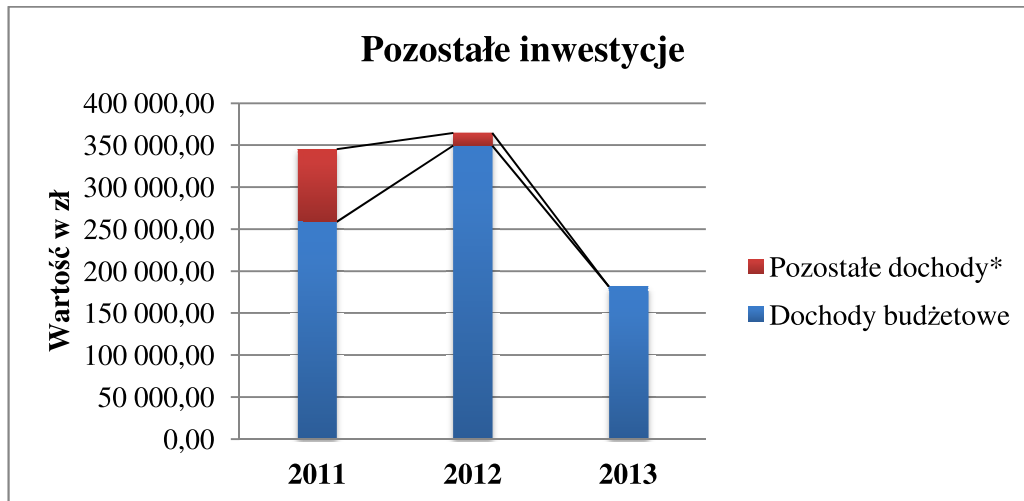
* Do pozostałych dochodów wliczone zostały: dotacje, środki unijne, fundusze celowe, pożyczki.

Można z niego odczytać znaczny udział dochodów budżetowych w nakładach na gospodarkę mieszkaniową, który objął niemal 80% tych nakładów. Należy też zauważyć, że w porównaniu do wyżej omawianych działów gmina przekazała na ten rodzaj inwestycji ponad dwukrotnie większą ilość środków budżetowych. W pozostałej części dochodów największy udział miały dotacje z Unii Europejskiej, które w znacznej mierze zostały przekazane na budowę Wiejskiego Ośrodka Kultury w Siedliskach, pokrywając tym samym prawie 40% tej inwestycji. Na pozostałe inwestycje gmina przekazała 891 635,92 zł. Był to zatem najmniej kosztowny dział spośród analizowanych. Największa ilość środków została zagospodarowana na potrzeby budowy kaplicy cmentarnej na cmentarzu w Tuchowie, której łączna wartość stanowiła 60% całości nakładów. Z kolei blisko 25% tych nakładów pochłonęła modernizacja budynku Ratusza. Obie te inwestycje były finansowane z nakładów budżetowych.

Poniższy wykres doskonale ilustruje, jak kształtowały się te nakłady w latach 2011-2013. Potwierdza on, iż pozostałe inwestycje niemal w całości pokryte zostały z dochodów budżetowych. Pozostałe dochody pojawiły się tylko w roku 2011 i 2012, zaś wśród nich największą wartość stanowiły te środki, które otrzymano w roku 2011 na realizację projektu

Małopolskiego Systemu Informacji Turystycznej. Natomiast w roku 2013 gmina Tuchów nie posiadała innych środków prócz dochodów budżetowych.

Wykres 9 Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na pozostałe inwestycje w latach 2011-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

* Do pozostałych dochodów wliczone zostały: dotacje, środki unijne, fundusze celowe, pożyczki.

Analiza zawartości kolejnej tabeli (zob. tab. 10) pozwala zauważyć, że kwota zaplanowanych wydatków inwestycyjnych na rok 2011 wyniosła: 9 295 102,90 zł. Na koniec roku rzeczywista wartość zrealizowanych inwestycji to 8 734 372,71 zł, co oznacza wykonanie planu w 93,9%. Największe wydatki, bo aż 3 993 908,00 zł zaplanowano na gospodarkę mieszkaniową. Jednak końcowy wynik pokazuje, iż udało się je zrealizować w 90%, przez co wskaźnik udziału w wydatkach ogółem nie był największy i wyniósł 41,2 %. Zatem największy udział można przypisać inwestycjom z grupy „Infrastruktura techniczna” (42,2%), na którą planowano wydać 3 750 384,90 zł, a w efekcie udało się wykonać 98,7% planu. Pozostałe wydatki inwestycyjne z grup: „Infrastruktura społeczna” oraz „Pozostałe” zrealizowano odpowiednio w 94,4% i 87%, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł odpowiednio 12,5% oraz 3,9%.

Tab. 10 Plan i realizacja inwestycji w gminie Tuchów w latach 2011-2013

L.p.	Rodzaje inwestycji	Treść	Lata			Ogółem
			2011	2012	2013	2011-2013
1.	Infrastruktura społeczna	Plan	1 153 983,00	2 713 727,00	3 125 930,00	6 993 640,00
		Wykonanie	1 089 626,39	2 577 374,53	3 105 532,95	6 772 533,87
		Wskaźnik wykonania %	94,4	94,9	99,4	96,8
		Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem	12,5	24,7	21,7	19,2
2.	Infrastruktura techniczna	Plan	3 750 384,90	4 055 479,07	8 766 016,55	16 571 880,52
		Wykonanie	3 703 780,42	3 801 837,81	7 930 064,12	15 435 682,35
		Wskaźnik wykonania %	98,7	93,7	90,5	93,2
		Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem	42,4	36,5	55,4	43,6
3.	Gospodarka mieszkaniowa	Plan	3 993 908,00	3 722 163,00	3 131 581,00	10 847 652,00
		Wykonanie	3 595 728,95	3 685 310,99	3 089 581,41	10 370 621,35
		Wskaźnik wykonania %	90,0	99,0	98,6	95,6
		Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem	41,2	35,3	21,6	29,3
4.	Pozostałe	Plan	396 827,00	367 528,00	184 726,22	949 081,22
		Wykonanie	345 236,41	364 715,57	181 683,40	891 635,38
		Wskaźnik wykonania %	87,0	99,2	98,4	93,9
		Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem	3,9	3,5	1,3	2,5
Ogółem		Plan	9 295 102,90	10 858 897,07	15 208 253,77	35 362 253,74
		Wykonanie	8 734 372,71	10 429 238,90	14 306 861,88	33 470 473,49
		Wskaźnik wykonania %	93,9	96,0	94,1	94,6
		Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem	100	100	100	100

Zródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

W roku 2012 zaplanowano wydatki w kwocie 10 858 897,07 zł. Wartości ujęte w tabeli wskazują, iż wykonano je na kwotę 8 734 372,71 zł, co daje 96% skuteczności planu. Tym razem najwięcej inwestycji zaplanowano z zakresu infrastruktury technicznej (na kwotę 4 055 479,07 zł), z czego udało się wykonać 3 801 837,81 zł, czyli 93,7%. Wskaźnik udziału w wydatkach inwestycyjnych wyniósł 36,5%. Nie wiele mniejsze wydatki zaplanowano dla gospodarki mieszkaniowej (3 722 163,00 zł) i wykonano je niemal w 100%. Wskaźnik udziału to 35,3%. Na inwestycje w infrastrukturę społeczną zaplanowano ponad dwukrotnie większą kwotę, niż w roku poprzednim, a mianowicie 2 713 727,00 zł. Plan zrealizowano

w 94,9%, a udział w wydatkach to 24,7%. Pozostałe inwestycje zrealizowano prawie w całości. Jednak z racji małej kwoty planowanej ich udział w wydatkach inwestycyjnych wyniósł tylko 3,5 %.

Zgodnie z tabelą 10 przewidywane wydatki na rok 2013 wyniosły 15 208 253,77 zł. W porównaniu do poprzednich lat jest to więc wartość największa. Zaplanowane inwestycje udało się wykonać w 94,1%, wykorzystując w sumie 14 306 861,88 zł. Na infrastrukturę techniczną przeznaczono najwięcej, bo 8 766 016,55 zł, zaś wykorzystano 7 930 064,12 zł, czyli 90,5%. Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem wyniósł ponad połowę całej kwoty. Suma nakładów na inwestycje z gospodarki mieszkaniowej wyniosła mniej, niż w latach poprzednich, bo 3 131 581,00 zł, ale wykonano je prawie w 100 % (na kwotę 3 089 581,41 zł). Wskaźnik udziału w wydatkach ogółem to 21,6%. Z kolei kwota planowana na infrastrukturę społeczną była największa w ciągu trzech lat i wyniosła 3 125 930,00 zł. Wykonano ją na kwotę 3 105 532,95 zł, czyli również prawie w 100%. Z uwagi na większą kwotę wykonania wskaźnik udziału był trochę większy, niż w gospodarce mieszkaniowej i wyniósł 21,7%. Na pozostałe inwestycje zaplanowana ilość nakładów była najmniejsza (184 726,22 zł). Została ona zrealizowana w 98,4%, a wskaźnik udziału wyniósł zaledwie 1,3%.

Tabele nr 11-13 na kolejnych stronach obrazują strukturę nakładów inwestycyjnych gminy Tuchów w latach 2011-2013. Inwestycje przydzielone zostały do konkretnych działów, sklasyfikowanych według określonych dziedzin gospodarki. Tabele zawierają planowane kwoty poszczególnych inwestycji, rzeczywiste poniesione nakłady oraz wskaźniki wykonania.

Tab. 11 Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2011

	Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania
1.	Transport i łączność	2 775 853,90	2 775 616,29	99,99%
	Drogi publiczne wojewódzkie	998 708,00	998 657,56	99,99%
	* Budowa chodników w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977 w miejscowościach Dąbrówka Tuchowska i Siedliska	661 120,00	661 069,56	99,99%
	* Dotacja celowa na pomoc finansową dla Województwa Małopolskiego na opracowanie studium komunikacyjnego wschodniego obejścia Tuchowa w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977	74 265,00	74 265,00	100%
	* Dotacja celowa na pomoc finansową dla Województwa Małopolskiego na modernizację drogi Wojewódzkiej nr 977 Tarnów – Zborowice – Moszczenica	263 323,00	263 323,00	100%
	Drogi publiczne powiatowe	251 932,00	251 837,63	99,96%
	* Budowa chodników przy drogach powiatowych w Tuchowie i Siedliskach	251 932,00	251 837,63	99,96%
	Drogi publiczne gminne	210 700,00	210 607,98	99,96%
	* Budowa chodnika przy ul. Wróblewskiego w Tuchowie	161 200,00	160 999,97	99,88%
	* MRPO – Utworzenie Tuchowskiej Strefy Aktywności	49 500,00	49 608,01	100,22%

	Gospodarczej na terenach przemysłowych			
	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 314 513,90	1 314 513,12	100%
	* Modernizacja dróg zakwalifikowanych przez Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi	505 726,42	505 725,64	100%
	* Fundusz Solidarności – Modernizacja dróg zakwalifikowanych przez Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi	808 787,48	808 787,48	100%
2.	Turystyka	52 597,00	52 596,71	100%
	Zadania z zakresu upowszechniania turystyki	52 597,00	52 596,71	100%
	Projekt „Małopolski System Informacji Turystycznej	52 597,00	52 596,71	100%
3.	Gospodarka mieszkaniowa	3 993 908,00	3 595 728,95	90,03%
	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	3 852 558,00	3 455 076,43	89,68%
	* Adaptacja budynku szkoły podstawowej w Lubaszowej na cele mieszkalne	84 000,00	70 303,56	83,69%
	*Modernizacja budynku Domu Kultury w Burzynie wraz z otoczeniem	318 350,00	318 216,01	99,96%
	* Objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej” Sp. z o.o.	1 314 036,00	1 313 831,00	99,98%
	* Odnowa centrum wsi Lubaszowa	356 260,00	345 901,72	97,09%
	* Odnowa centrum wsi Karwodrza	416 008,00	414 018,66	99,52%
	* Odnowa centrum wsi Łowczów	260 331,00	257 538,21	98,93%
	* Budowa wiejskiego Ośrodka Kultury w Siedliskach	356 657,00	738,00	0,21%
	* Termomodernizacja budynku mienia komunalnego w Buchcicach	371 500,00	369 285,90	99,40%
	* Termomodernizacja budynku mienia komunalnego w Trzemesnej	137 200,00	137 178,25	99,98%
	* Budowa trybun na obiekcie mienia komunalnego w Tuchowie	88 500,00	79 827,00	90,20%
	* Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w obszarze Pasma Brzanki- dokumentacja	31 000,00	30 870,00	99,58%
	* Modernizacja budynku „Jodełki” w Jodłówce Tuchowskiej	60 000,00	59 999,40	100%
	* Budowa ogrodzenia wokół budynku mienia komunalnego w Karwodrzy	6 000,00	5 327,90	88,80%
	* Wykonanie tablicy informacyjnej – promocja i turystyka	8 000,00	7 662,90	95,79%
	* Zakup gruntów	42 216,00	42 216,00	100%
	* Dokumentacja do zakupu komunalnego lokalu mieszkalnego	2 500,00	2 161,92	86,48%
	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	141 350,00	140 652,52	99,52%
	* Zakup komunalnego lokalu mieszkalnego	141 350,00	140 652,52	99,52%
4.	Działalność usługowa	232 830,00	231 252,58	99,32%
	Cmentarz	232 830,00	231 252,58	99,32%
	* Budowa kaplicy cmentarnej na cmentarzu w Tuchowie	232 830,00	231 252,58	99,32%
5.	Administracja publiczna	61 400,00	61 387,66	99,98%
	Urzędy gmin	61 400,00	61 387,66	99,98%
	* Modernizacja budynku Ratusza – montaż klimatyzacji	61 400,00	61 387,66	99,98%
6.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	45 000,00	45 000,00	100%
	Ochotnicze straże pożarne	45 000,00	45 000,00	100%
	* Zakup samochodu strażackiego do OSP w Łowczowie	20 000,00	20 000,00	100%
	* Zakup samochodu strażackiego do OSP w Mesznej Opackiej	25 000,00	25 000,00	100%
7.	Oświata i wychowanie	760 874,00	752 128,38	98,85%
	Szkoły podstawowe	425 848,00	420 653,09	98,78%
	* Modernizacja budynku ZS w Jodłówce Tuchowskiej	220 000,00	215 111,69	97,78%
	* Modernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Zabłędzy	79 781,00	79 580,90	99,75%
	* Budowa Szkoły Podstawowej w Burzynie z salą gimnastyczną i przewiązką	2 000,00	1 894,20	94,71%
	* Budowa Placu zabaw przy SP w Zabłędzy – program Radosna szkoła”	119 067,00	119 066,30	100%
	* Zakup sztandaru do ZS w Jodłówce Tuchowskiej	5 000,00	5 000,00	100%
	Przedszkola	305 000,00	303 131,09	99,39%
	*Modernizacja budynku Przedszkola Publicznego w Tuchowie	305 000,00	303 131,09	99,39%
	Gimnazja	15 626,00	13 994,20	89,56%
	*Rozbudowa istniejącego budynku szkolnego w Karwodrzy o salę gimnastyczną	15 626,00	13 994,20	89,56%
	Stołówki szkolne i przedszkolne	14 400,00	14 350,00	99,65%
	*Zakup zmywarki i patelni elektrycznej do stołówki szkolnej przy ZS w Tuchowie	14 400,00	14 350,00	99,65%
8.	Ochrona zdrowia	50 000,00	0,00	0,00%
	Przeciwdziałanie alkoholizmowi	50 000,00	0,00	0,00%
	* Budowa monitoringu na terenie Tuchowa	50 000,00	0,00	0,00%
9.	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi, Gospodarka komunalna, ochrona środowiska	974 531,00	928 164,13	95,25%
	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi	460 740,00	453 125,56	98,35%
	* Wodociągowanie w gminie Tuchów	1 000,00	813,01	81,30%
	* Budowa wodociągu w Piotrkowicach: do Konieczny,	6 000,00	5 421,45	90,36%

	Oleśkiewicz, Smoter			
	* Budowa wodociągu w Piotrkowicach – do Wojsa	2 940,00	2 660,17	90,48%
	* Wodociąg w Lubaszowej	7 500,00	5 921,18	78,95%
	* Projekty wodociągowe: Łowczów, Buchcice, Lubaszowa	18 010,00	14 638,74	81,28%
	* PROW - Dokończenie budowy wodociągu w gminie Tuchów: Piotrkowice, Dąbrówka Tuchowska, Jodłówka Tuchowska	425 290,00	423 671,01	99,62%
	Gospodarka ściekowa i ochrona wód	259 727,00	220 983,74	85,08
	* Projekty wodociągowe – miasto Tuchów	118 627,00	86 651,20	73,05%
	* Budowa wodociągu ul. Tarnowska w Tuchowie	24 000,00	22 592,55	94,14%
	* Budowa wodociągu ul. Górna w Tuchowie	41 000,00	40 941,49	99,86%
	* Budowa wodociągu ul. Kolejowa w Tuchowie	50 000,00	50 000,00	100%
	* Budowa wodociągu ul. Ryglicka i Sobieskiego w Tuchowie	20 000,00	14 698,50	73,49%
	* Projekty kanalizacyjne gmina Tuchów	6 100,00	6 100,00	100%
	Oświetlenie ulic, placów i dróg	254 064,00	254 054,83	100%
	* Budowa oświetlenia w gminie Tuchów	118 630,00	118 628,04	100%
	* Budowa oświetlenia wokół kaplicy cmentarnej	14 802,00	14 801,76	100%
	* Budowa oświetlenia Jodłowce Tuchowskiej	63 740,00	63 733,95	99,99%
	* Budowa oświetlenia drogi gminnej pod remizą OSP w Łowczowie	9 000,00	9 000,00	100%
	* Budowa oświetlenia przy drodze gminnej w Zabłędzy na Piotrkowice	44 892,00	44 891,09	100%
	*Projekt oświetlenia- Sołectwo Karwodrza	3 000,00	2 999,99	100%
10.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	287 715,00	287 701,01	100%
	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	237 715,00	237 714,62	100%
	* Dotacja celowa dla Domu Kultury w Tuchowie na zabezpieczenie udziału własnego do budowy kina cyfrowego	237 715,00	237 714,62	100%
	Pozostała działalność	50 000,00	49 986,39	99,97%
	* Modernizacja budynku Domu Kultury w Tuchowie – adaptacja piwnic na cele muzeum	50 000,00	49 986,39	99,97%
11.	Kultura fizyczna	60 394,00	4 797,00	7,94%
	Obiekty sportowe	60 394,00	4 797,00	7,94%
	* Budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego wraz z pływalnią	50 394,00	2 952,00	5,86%
	* Montaż ściany wspinaczkowej MOSiR w Tuchowie	10 000,00	1 845,00	18,45%
	Razem wydatki majątkowe:	9 295 102,90	8 734 372,71	93,97%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Analizując powyższą tabelę można zauważyć, iż w strukturze wydatków inwestycyjnych na rok 2011 największa kwota wykonania przypada na dział „Gospodarka mieszkaniowa” (3 595 728,95 zł). Ponad 96% tej kwoty pochłonęła składowa „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, gdzie największą inwestycją było objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej” Spółka z o.o. (1 313 831,00 zł). Wysoki udział w nakładach inwestycyjnych miał także dział „Transport i łączność” (2 775 616,29 zł). Najwięcej środków (1 314 513,12 zł) przypadło tu na składową o nazwie „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”, w ramach której zmodernizowano drogi, zakwalifikowane do naprawy przez Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi. Należy również dodać, iż ta inwestycja w znacznej mierze została pokryta przez dotację otrzymaną od Wojewody Małopolskiego oraz z Funduszu Solidarności, wynoszącą odpowiednio 440 000,00 zł i 808 787,48 zł. Analizując rok 2011 trzeba też wymienić dział „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi, gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, gdyż wydano na niego niemałą kwotę (928 164,13 zł), realizując przy tym 95,2% planu. Największy udział w tej kategorii inwestycji miała składowa „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi”. Dokończenie

budowy wodociągu w Piotrkowicach, Dąbrówce Tuchowskiej i Jodłówce Tuchowskiej kosztowało 423 367,00 zł i w całości pokryte zostało środkami z Unii Europejskiej.

Dane z tabeli 12 pozwalają twierdzić, że w roku 2012 podobnie, jak w poprzednim najkosztowniejszy dział to „Gospodarka mieszkaniowa”, którego wykonanie zrealizowano prawie w 100% na kwotę 3 685 310,99 zł. Całość przeznaczono na składową „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, w ramach której wyróżniono trzy największe inwestycje: adaptacja na cele mieszkalne budynku Szkoły Podstawowej w Lubaszowej (kwota 1 718 799,87 zł), objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej Spółka z o.o. (kwota 1 023 013,00 zł oraz budowa wiejskiego Ośrodka Kultury w Siedliskach (kwota 543 162,46 zł). Nieco mniej kosztowne okazało się wykonanie budżetu w ramach działu „Transport i łączność”, gdzie ponownie najwięcej środków przekazano na jego składową „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych” (2 257 772,38 zł). W tym zakresie przeprowadzono dalszą modernizację dróg zniszczonych w wyniku powodzi, których koszt wyniósł 1 991 859,16 zł i w ponad 97% pokryty został z dotacji pozyskanej od Wojewody Małopolskiego. Realizacja działu „Oświata i wychowanie” pochłonęła również dużą kwotę, bo 2 453 638,14 zł. Tylko składowa „Szkoły podstawowe” pochłonęła ponad połowę środków (1 339 734,98 zł). W ramach tej składowej znajdowała się inwestycja związana z budową Szkoły Podstawowej w Burzynie (843 691,93 zł) oraz termomodernizacją budynku ZS w Jodłówce Tuchowskiej (3 10 668,21 zł).

Pierwsza z tych inwestycji została zrealizowana prawie w całości z dotacji z Unii Europejskiej, natomiast druga w ramach zadania „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w gminie Tuchów”, finansowanego z NFOŚiGW. Warto zwrócić uwagę na fakt, że choć składowa „Gimnazja” mieści w sobie jedną inwestycję, to jest ona bardzo kosztowna i równie istotna. Chodzi tu o rozbudowę istniejącego budynku szkolnego w Karwodrzy o pomieszczenie sali gimnastycznej. Działanie to kosztowało gminę 823 453,48 zł, na którą Unia Europejska przekazała aż 757 607,90 zł, tym samym pokrywając 92% tego przedsięwzięcia.

Tab. 12 Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2012

	Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania
1.	Transport i łączność	2 942 907,07	2 759 394,97	93,76%
	Drogi publiczne wojewódzkie	369 383,00	369 042,70	99,91%
	* Budowa chodników w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977	315 200,00	314 859,29	99,89%
	* Dotacja celowa na pomoc finansową dla Województwa Małopolskiego na opracowanie studium komunikacyjnego wschodniego obejścia Tuchowa w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977	54 183,00	54 183,41	100%
	Drogi publiczne powiatowe	92 676,00	92 562,32	99,88%
	* Budowa chodników przy drodze powiatowej w Lubaszowej	92 676,00	92 562,32	99,88%
	Drogi publiczne gminne	41 455,00	40 017,57	96,53%
	* Zakup wiat przystankowych	7 134,00	7 134,00	100%
	* MRPO – Utworzenie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej na terenach przemysłowych	34 321,00	32 883,57	95,81%
	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	2 439 393,00	2 257 772,38	92,55%
	* Modernizacja dróg zakwalifikowanych przez Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi	2 173 479,00	1 991 859,16	91,64%
	* Fundusz Solidarności – Modernizacja dróg zakwalifikowanych przez Biuro ds. Usuwania Skutków Powodzi, zwrot środków	265 914,00	265 913,22	100%
2.	Gospodarka mieszkaniowa	3 722 163,00	3 685 310,99	99,01%
	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	3 722 163,00	3 685 310,99	99,01%
	* Adaptacja budynku szkoły podstawowej w Lubaszowej na cele Mieszkalne	1 737 636,00	1 718 799,87	98,92%
	* Objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białe” Sp. z o.o.	1 023 013,00	1 023 013,00	100%
	* PROW – Odnowa centrum wsi Lubaszowa, Karwodrza, Łowczów	3000,00	1 456,50	48,55%
	* PROW – Budowa wiejskiego Ośrodka Kultury w Siedliskach	558 579,00	543 162,46	97,24%
	* Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej w Piotrkowicach	162 000,00	161 685,39	99,81%
	* Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej w Lubaszowej	14 738,00	1 4711,00	99,82%
	* Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej w Siedliskach	12 612,00	12 619,00	100,06%
	* Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej w Dąbrówce Tuchowskiej	53 900,00	53 456,00	99,18%
	* Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w obszarze Pasma Brzanki- dokumentacja	50 200,00	50 184,00	99,97%
	* Modernizacja budynku „Jodelki” w Jodłówce Tuchowskiej	984,00	984,00	100%
	* Modernizacja słupa ogłoszeniowego na Rynku w Tuchowie	18 000,00	17 835,00	99,08%
	* Budowa dwóch boisk do piłki siatkowej na obiekcie mienia komunalnego przy ul. Żeromskiego w Tuchowie	21 900,00	21 869,94	99,86%
	* Budowa chodnika na obiekcie mienia komunalnego przy ul. Żeromskiego w Tuchowie	12 300,00	12 291,99	99,93%
	* Budowa pogórzańskiej chaty w Zabłędzy	1000,00	984,00	98,40%
	* PROW – Budowa pogórzańskiej chaty wraz z zagospodarowaniem terenu w Piotrkowicach	35 801,00	35 758,84	99,88%
	* Zakup gruntów	16 500,00	16 500,00	100%
3.	Działalność usługowa	306 067,00	305 067,86	99,40%
	Cmentarz	306 067,00	305 067,86	99,40%
	* Budowa kaplicy cmentarnej na cmentarzu w Tuchowie	306 067,00	305 067,86	99,40%
4.	Administracja publiczna	60 628,00	59 647,71	98,38%
	Urzędy gmin /miast i miast na prawach powiatu	44 945,00	43 964,70	97,82%
	* Modernizacja budynku Ratusza – przebudowa sanitariatów	25 500,00	25 000,00	98,04%
	*Budowa światłowodu i rozbudowa sieci informatycznej w Urzędzie Miejskim w Tuchowie	19 445,00	18 964,70	97,53%
	Promocja jednostek samorządu terytorialnego	15 683,01	15 683,01	100%
	* Zakup kamery w ramach programu „Europa dla Obywateli – Pokolenia w kulturze narodów Europy – konwent obywateli małych miast Europy”	15 683,01	15 683,01	100%
5.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4 700,00	4 700,00	100%

	Ochotnicze straże pożarne	4 700,00	4 700,00	100%
	* Zakup pieca do CO dla OSP w Mesznej Opackiej	4 700,00	4 700,00	100%
6.	Oświata i wychowanie	2 503 008,00	2 453 638,14	98,03%
	Szkoły podstawowe	1 355 471,00	1 339 734,98	98,84%
	* Termomodernizacja budynku ZS w Jodłówce Tuchowskiej	312 000,00	3 10 668,21	99,57%
	* Wymiana pieca gazowego w SP w Piotrkowicach	25 000,00	24 833,48	99,33%
	* Budowa bramy wjazdowej do SP w Łowczowie	10 000,00	9 999,90	100%
	* Modernizacja instalacji elektrycznej w SP w Łowczowie	12 503,00	12 453,00	99,60%
	* Montaż klimatyzacji w ZS w Tuchowie	27 000,00	26 909,60	99,67%
	* Zagospodarowanie terenu wokół ZS w Siedliskach	67 300,00	67 288,46	99,98%
	* Montaż nagłośnienia na sali gimnastycznej przy ZS w Siedliskach	12 300,00	12 062,00	98,07%
	* MRPO – Budowa Szkoły Podstawowej w Burzynie z salą gimnastyczną i przerwizką	857 484,00	843 691,93	98,39%
	* Rozbudowa systemu monitorowania w SP w Burzynie	980,00	980,00	100%
	* Zakup szafek szatniowych do ZS w Tuchowie	25 000,00	24 944,40	99,78%
	* POKL – Każdy uczeń jest ważny, czyli zrównoważony rozwój dzieci w gminie Tuchów – zakup urządzenia wielofunkcyjnego do ZS w Tuchowie	5 904,00	5 904,00	100%
	Przedszkola	290 854,00	290 449,68	99,86%
	* Modernizacja budynku Przedszkola Publicznego w Tuchowie	285 000,00	284 596,11	99,86%
	* Zakup zmywarki do Przedszkola Publicznego w Tuchowie	5 854,00	5 853,57	99,99%
	Gimnazja	856 683,00	823 453,48	96,12%
	* MRPO – Rozbudowa istniejącego budynku szkolnego w Karwodrzy o salę gimnastyczną	856 683,00	823 453,48	96,12%
7.	Ochrona zdrowia	92 000,00	66 042,39	71,79%
	Przeciwdziałanie alkoholizmowi	92 000,00	66 042,39	71,79%
	* Budowa monitoringu na terenie Tuchowa	92 000,00	66 042,39	71,79%
8.	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi, Gospodarka komunalna, ochrona środowiska	1 112 572,00	1 042 442,84	93,70%
	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi	911 335,00	848 497,82	93,10%
	* Wodociągowanie w gminie Tuchów	44,00	0,00	0,00%
	* Projekt budowy wodociągu – Piotrkowice, Trzemesna	15 800,00	12 845,53	81,30%
	* Opracowanie koncepcji sieci wodociągowej w miejscowości Trzemesna	5 000,00	4 065,04	81,30%
	* PROW – Budowa sieci wodociągowej w Gminie Tuchów: Buchcice, Łowczów, Siedliska i Lubaszowa”	890 491,00	831 587,25	93,39%
	Gospodarka ściekowa i ochrona wód	132 537,00	126 596,26	95,52%
	* Projekty wodociągowe – ul. Brzozówki, Sobieskiego w Tuchowie	9 840,00	8000,00	81,30%
	* Budowa wodociągu ul. Górna, Sobieskiego w Tuchowie	90 000,00	89 645,04	99,61%
	* Projekty kanalizacyjne gmina Tuchów	32 697,00	28 951,22	88,54%
	Gospodarka odpadami	6000,00	5580,00	93,00%
	* Zakup sprzętu komputerowego do biura ds. gospodarki odpadami Komunalnymi	6000,00	5580,00	93,00%
	Utrzymanie zieleni w Mastach i gminach	9 000,00	8 100,01	90,00%
	* Zakup kosiarki samobieżnej	9 000,00	8 100,01	90,00%
	Oświetlenie ulic, placów i dróg	53 700,00	53 668,75	99,94%
	* Budowa oświetlenia w Łowczowie	53 700,00	53 668,75	99,94%
9.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	36 900,00	35 994,00	97,54%
	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	20 500,00	20 500,00	100%
	* Dotacja celowa dla Domu Kultury w Tuchowie na wizualizację i zakup gablot do muzeum	20 500,00	20 500,00	100%
	Biblioteki	6 400,00	6 269,00	97,95%
	* Dotacja celowa dla Biblioteki Publicznej w Tuchowie na montaż instalacji przeciwpożarowej	6 400,00	6 269,00	97,95%
	Pozostała działalność	10 000,00	9 225,00	92,25%
	* Modernizacja budynku Domu Kultury w Tuchowie – wzmocnienie Stropu	10 000,00	9 225,00	92,25%
10.	Kultura fizyczna	77 119,00	17 000,00	22,04%
	Obiekty sportowe	77 119,00	17 000,00	22,04%
	* Budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego	65 106,00	5 000,00	7,68%
	* Zakup rusztowania do MOSiR w Tuchowie	12 013,00	12 000,00	99,89%
	Razem wydatki majątkowe:	10 858 897,00	10 429 238,90	96,04%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Jak przedstawia kolejna tabela (zob. tab. 13) w roku 2013 najkosztowniejsze inwestycje tym razem przypadły na dział „Transport i łączność”, który pochłonął ogromną ilość środków (7 651 149,42 zł). Kwota ta jest to odzwierciedleniem inwestycji podjętej w ramach składowej „Drogi publiczne gminne”. W tym celu realizowano najkosztowniejszą dotąd inwestycję, czyli utworzenie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej na terenach przemysłowych, której wartość w 2013 roku wyniosła 6 050 734,21 zł. Na ten cel gmina otrzymała dotację z Unii Europejskiej w wysokości 4 789 558,01 zł. W tym samym roku gmina Tuchów prowadziła także dalszą modernizację dróg zniszczonych przez żywioł, co pochłonęło kolejne 828 313,25 zł.

Tab. 13 Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2013

	Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania
1.	Transport i łączność	8 424 438,55	7 651 149,42	90,82%
	Drogi publiczne wojewódzkie	653 955,55	378 062,75	57,81%
	*Budowa chodników w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977 w miejscowościach Tuchów, Dąbrówka Tuchowska i Siedliska o łącznej długości około 1846 mb	358 984,00	348 256,54	97,01%
	* Dotacja celowa na pomoc finansową dla Województwa Małopolskiego na zadanie pn. „Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 977 na odcinku Tarnów – Konieczna etap II w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości na terenie gminy Tuchów	9 200,00	9 160,66	99,57%
	* Dotacja celowa na pomoc finansową dla Województwa Małopolskiego na zadanie pn. "Analiza wpływu projektowanej obwodnicy Tuchowa wraz z obiektem mostowym na rzece Biała Tarnowska, na zmianę warunków przepływu wód powodziowych i zagrożenia powodzią dla terenów przyległych"	20 645,55	20 645,55	100,00%
	* Budowa ronda w ciągu drogi wojewódzkiej nr 977 w Tuchowie	265 126,00	0,00	0,00%
	Drogi publiczne powiatowe	232 683,00	222 931,12	95,81%
	*Budowa chodników przy drogach powiatowych	232 683,00	222 931,12	95,81%
	Drogi publiczne gminne	6 380 800,00	6 221 842,30	97,51%
	* Utworzenie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej na terenach przemysłowych	6 209 592,00	6 050 734,21	97,44%
	* Dokończenie budowy chodnika przy ul. Wróblewskiego w Tuchowie	122 108,00	122 107,35	100,00%
	* Modernizacja chodnika przy ul. Widok w Tuchowie	31 000,00	30 996,00	99,99%
	* Zakup wiat przystankowych	18 100,00	18 004,74	99,47%
	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 157 000,00	828 313,25	71,59%
	*Modernizacja dróg uszkodzonych w wyniku powodzi	1 157 000,00	828 313,25	71,59%
2.	Gospodarka mieszkaniowa	3 131 581,00	3 089 581,41	98,66%
	Gospodarka gruntami i nieruchomościami	3 131 581,00	3 089 581,41	98,66%
	* Zakup gruntu	86 643,00	86 143,00	99,42%
	* Objęci udziałów do Spółki Komunalnej „Dorzecze Białej” sp. z o.o.	740 000,00	740 000,00	100,00%
	* Adaptacja budynku Szkoły Podstawowej w Lubaszowej na cele mieszkalne	591 630,00	591 588,73	99,99%
	*Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego w Piotrkowicach, Lubaszowej, Dąbrówce Tuchowskiej i Siedliskach	932 361,00	927 265,55	99,45%
	* Termomodernizacja budynku szkolno - edukacyjnego w Kielanowicach	5 500,00	1 684,00	30,62%
	* Udział własny do projektu pn. „Rozbudowa i przebudowa budynku wielofunkcyjnego w Jodłowce Tuchowskiej” w ramach PROW	9 000,00	3 384,27	37,60%
	* Przebudowa boiska sportowego w Piotrkowicach wraz z	6 150,00	6 150,00	100,00%

	drenażem			
	* Budowa „Przydrożnej chaty” wraz z zagospodarowaniem terenu w Zabłędzy	55 350,00	55 349,98	100,00%
	* Budowa „Buchcickiej chaty” wraz z zagospodarowaniem terenu w Buchcicach	51 910,00	50 213,62	96,73%
	* Modernizacja placu przy ul. Daszyńskiego w Tuchowie	116 550,00	116 511,35	99,97%
	* Projekt budowy dachu na budynku Jana Pawła II – 4	41 000,00	31 802,00	77,57%
	* Projekt budowy dachu na budynku Jana Pawła II – 2	42 000,00	27 052,00	64,41%
	* Budowa wiejskiego ośrodka kultury w Siedliskach /w miejscu istniejącego budynku ludowego/ - PROW	453 487,00	452 436,91	99,77%
3.	Administracja publiczna	184 725,77	181 683,40	98,35%
	Urzędy gmin /miast na prawach powiatu	175 500,00	172 458,40	98,27%
	* Zakup kopertownicy do Urzędu Miejskiego w Tuchowie	23 000,00	20 336,34	88,42%
	* Modernizacja Ratusza – wymiana instalacji elektrycznej, budowa Biura Obsługi Klienta, przebudowa pomieszczenia kasy i referatu finansowego	130 000,00	129 632,98	99,72%
	* Modernizacja sanitariatów w Urzędzie Miejskim w Tuchowie	22 500,00	22 489,08	99,95%
	Promocja jednostek samorządu terytorialnego	9 225,77	9 225,00	99,99%
	* Projekt "Na weekend do Tuchowa" – PROW	9 225,77	9 225,00	99,99%
4.	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	350 950,00	347 353,31	98,98%
	Ochotnicze straże pożarne	342 750,00	342 734,00	100,00%
	* Dotacja celowa dla OSP w Tuchowie na dofinansowanie zakupu pożarniczego	342 750,00	342 734,00	100,00%
	Zarządzanie kryzysowe	8 200,00	4 619,31	56,33%
	* Wykonanie przyłącza do agregatu prądotwórczego w budynku Ratusza	4 200,00	619,82	14,76%
	* Dotacja celowa dla Powiatu Tarnowskiego na projekt pn. "Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zlewni rzeki Biała Tarnowska"	4 000,00	3 999,49	99,99%
5.	Oświata i wychowanie	2 232 084,00	2 220 426,79	99,48%
	Szkoły podstawowe	837 491,00	834 638,41	99,66%
	* Termomodernizacja Zespołu Szkół w Jodłówce Tuchowskiej	27 000,00	26 958,89	99,85%
	* Budowa budynku szkoły podstawowej w Burzynie z salą gimnastyczną i przewiązką – MRPO	776 010,00	773 526,73	99,68%
	* Modernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Lubaszowej	25 481,00	25 152,79	98,71%
	* Montaż radiowęzła w Zespole Szkół w Tuchowie	9 000,00	9 000,00	100,00%
	Przedszkola	297 000,00	296 197,94	99,73%
	* Modernizacja Przedszkola Publicznego w Tuchowie (modernizacja bloku żywieniowego)	297 000,00	296 197,94	99,73%
	Gimnazja	1 060 512,00	1 052 510,43	99,25%
	* Rozbudowa istniejącego budynku szkolnego w Karwodrzy o salę gimnastyczną – MRPO	867 350,00	859 349,38	99,08%
	* Zwrot zaliczki – MRPO	178 662,00	178 661,05	100,00%
	* Zakup tablic interaktywnych do Zespołów Szkół w Burzynie i w Siedliskach	14 500,00	14 500,00	100,00%
	Szkoły artystyczne	31 980,00	31 980,00	100,00%
	* Zakup dwóch sztuk pianin do Szkoły Muzycznej w Tuchowie	31 980,00	31 980,00	100,00%
	Stołówki szkolne i przedszkolne	5 101,00	5 100,01	99,98%
	* Zakup szatkownicy do stołówki przy Zespole Szkół w Tuchowie	5 101,00	5 100,01	99,98%
6.	Ochrona zdrowia	49 310,00	47 094,52	95,51%
	Przeciwdziałanie alkoholizmowi	49 310,00	47 094,52	95,51%
	* Rozbudowa monitoringu w mieście Tuchowie, w miejscach narażonych na zjawiska związane z narkomanią i alkoholizmem	25 020,00	25 019,80	100,00%
	* Pierwsze wyposażenie do Hali sportowej w Burzynie	7 000,00	7 000,00	100,00%
	* Pierwsze wyposażenie do Hali sportowej w Karwodrzy	8 590,00	7 999,92	93,13%
	* Zakup wyposażenia na plac przy Szkole Podstawowej w Dąbrówce Tuchowskiej	8 700,00	7 074,80	81,32%
7.	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi, Gospodarka komunalna, ochrona środowiska	341 578,00	278 914,70	81,66%
	Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi	243 604,00	190 867,46	78,35%
	* Projekty wodociągowe na terenach wiejskich Gminy Tuchów	49 956,00	48 686,56	97,46%
	* Wodociągowanie na terenach wiejskich Gminy Tuchów	100 000,00	98 845,52	98,85%

	* Projekty wodociągowe na terenach wiejskich Gminy Tuchów	50 000,00	0,00	0,00%
	* Projekt sieci wodociągowej – Zabłędza	7 000,00	7 000,00	100,00%
	* Projekt budowy wodociągu – Piotrkowice, Trzemesna	10 374,00	10 373,98	100,00%
	* Budowa sieci wodociągowej w Gminie Tuchów – Lubaszowa, Siedliska	12 244,00	12 243,67	100,00%
	* Budowa sieci wodociągowej w Gminie Tuchów: Buchceice, Łowczów, Siedliska i Lubaszowa – PROW	14 030,00	13 717,73	97,77%
	Gospodarka ściekowa i ochrona wód	56 000,00	46 088,41	82,30%
	* Wodociągowanie na terenie miasta Tuchowa	56 000,00	46 088,41	82,30%
	Oświetlenie ulic, placów i dróg	41 974,00	41 958,83	99,96%
	* Budowa oświetlenia na ul. Podwale w Tuchowie	16 629,00	16 628,15	99,99%
	* Budowa oświetlenia na ul. Jana III Sobieskiego w Tuchowie	21 645,00	21 640,68	99,98%
	* Projekt oświetlenia na ul. Górnej w Tuchowie	3 700,00	3 690,00	99,73%
8.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	481 118,00	478 190,33	99,39%
	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	19 800,00	19 013,76	96,03%
	* Dotacja celowa dla Domu Kultury w Tuchowie na wykonanie monitoringu "System TV dozorowanej i system multimedialnej prezentacji muzeum"	15 000,00	14 213,76	94,76%
	* Dotacja celowa dla Domu Kultury w Tuchowie na dofinansowanie projektu pn. "Wyposażenie Domu Kultury w sprzęt muzyczny i nagłaśniający" realizowanego w ramach PROW	4 800,00	4 800,00	100,00%
	Biblioteki	78 427,00	76 974,00	98,15%
	* Dotacja celowa dla Biblioteki Publicznej w Tuchowie na wykonanie klimatyzacji	30 000,00	30 000,00	100,00%
	* Dotacja celowa dla Biblioteki Publicznej w Tuchowie na dofinansowanie projektu pn. "Rozbudowa infrastruktury bibliotecznej w Gminie Tuchów"	48 427,00	46 974,00	97,00%
	Pozostała działalność	382 891,00	382 202,57	99,82%
	* Wzmocnienie stropu Domu Kultury w Tuchowie	27 810,00	27 806,44	99,99%
	* Remont i modernizacja sal edukacji kulturalnej Amfiteatru i Domu Kultury	355 081,00	354 396,13	99,81%
9.	Kultura fizyczna	12 468,00	12 468,00	100,00%
	Obiekty sportowe	12 468,00	12 468,00	100,00%
	* Budowa stacji transformatorowej w kompleksie sportowo – rekreacyjnym w Tuchowie	12 468,00	12 468,00	100,00%
	Razem wydatki majątkowe:	15 208 253,77	14 306 861,88	94,07%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych z Urzędu Gminy Tuchów.

Równie dużo środków, jak w poprzednich latach pochłonął dział „Gospodarka mieszkaniowa” (3 089 581,41 zł). W ramach tego działu najwięcej środków, bo 927 265,55 zł przeznaczono na inwestycję związaną z termomodernizacją budynków wielofunkcyjnych w Piotrkowicach, Lubaszowej, Dąbrówce Tuchowskiej oraz Siedliskach. Ponad 20% tej kwoty pokryła dotacja otrzymana z NFOŚiGW. Nieco mniej kosztowało objęcie udziałów w Spółce Komunalnej „Dorzecze Białej” Spółka z o.o. (740 000,00 zł). W roku 2013 zakończone zostały też dwie inwestycje. Pierwsza dotyczyła adaptacji budynku Szkoły Podstawowej w Lubaszowej na cele mieszkalne, na którą wydano 591 588,73 zł. Natomiast druga powiązana była z budową Wiejskiego Ośrodka Kultury w Siedliskach i kosztowała gminę 452 436,91 zł.

Analizując rok 2013 nie sposób pominąć dział „Oświata i wychowanie”, gdzie wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 2 220 426,79 zł. Na składową tego działu o nazwie

„Gimnazja” przekazano najwięcej środków (1 052 510,43zł), ponieważ realizowano w niej projekt dotyczący rozbudowy istniejącego budynku szkolnego w Karwodrzy o salę gimnastyczną. Końcowy nakład na tą inwestycję wyniósł 859 349,38 zł, z czego kwota 624 348,32 zł to dotacja z Unii Europejskiej. Z kolei na składową „Szkoły podstawowe” przeznaczono nieco mniej pieniędzy, bo 834 638,41 zł. Najistotniejsza inwestycja dotyczyła dokończenia budowy budynku Szkoły Podstawowej w Burzynie z salą gimnastyczną i przewiązką. Ostateczne nakłady na ten cel wyniosły 773 526,73 zł, a blisko 40% tej kwoty pokryła dotacja unijna. Gmina podjęła się jeszcze inwestycji związanej z modernizacją Przedszkola Publicznego w Tuchowie, na którą wydano 296 97,94 zł.

Analiza zrealizowanych inwestycji, źródeł ich finansowania oraz rzeczywistych nakładów poniesionych przez gminę Tuchów w latach 2011-2013 skłania do sformułowania następujących wniosków:

- łączna kwota wydana na zrealizowane przedsięwzięcia inwestycyjne w latach 2011-2013 to 33 470 473,49 zł, z czego 51% stanowiły dochody budżetowe gminy;
- największa ilość inwestycji przypadła na rok 2013, zaś przeznaczona na nie kwota to 14 306 861,88 zł;
- największą ilość środków w każdym roku przekazano na rozwój infrastruktury technicznej;
- wydatki na infrastrukturę społeczną wykazują wyraźną tendencję wzrostową, gdyż w porównaniu do roku 2011 w roku 2013 odnotowano blisko trzykrotny wzrost nakładów;
- największą zrealizowaną inwestycją w ciągu badanych lat było utworzenie Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej; zadanie to pochłonęło kwotę 6 133 225,79 zł;
- w ciągu trzech lat inwestycje społeczne wykazują największy procentowy wskaźnik wykonania, plasujący się na poziomie 96,8%;
- koszty gminnych inwestycji były pokrywane z pożyczek, dotacji, funduszy celowych oraz środków unijnych, z czego największy udział osiągnęły środki unijne (9 416 651,94 zł), co stanowi blisko 30% ogółu nakładów inwestycyjnych;
- zasadniczym źródłem pokrycia przedsięwzięć inwestycyjnych były środki budżetowe gminy.

4.4 Ocena najistotniejszych inwestycji zrealizowanych w gminie Tuchów w latach 2011-2013

Jak podkreślono, w ciągu analizowanych trzech lat najważniejszą inwestycją w gminie Tuchów była budowa Tuchowskiej Strefy Aktywności Gospodarczej, przeznaczonej dla przedsiębiorców usługowych i przemysłowych. Sukcesywnie od roku 2011 wyposażano ją w infrastrukturę kanalizacyjną, wodociągową oraz oświetlenie. Wybudowano także drogi i parkingi oraz opracowano kompletną ofertę inwestycyjną. Tuchowska strefa zajmuje dość znaczny obszar, bo o powierzchni 16,394 ha. Jest on zlokalizowany w południowo – zachodniej części miasta, blisko drogi wojewódzkiej 977 i tylko 18 km od autostrady A4. Strefa ta jest idealnym miejscem na ulokowanie inwestycji gospodarczych i z pewnością może sprostać oczekiwaniom nawet najbardziej wymagających inwestorów. Chodzi tu nie tylko o jej wielkość, ale także o takie czynniki, jak: nowa, szeroka droga wyposażona w oświetlenie, lokalizacja na płaskim terenie, niezagrożonym podtopieniami, czy osuwiskami, ogólnodostępny parking w centralnej części strefy dla samochodów osobowych i ciężarowych, możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz istniejącej stacji transformatorowej, a także połączenie z linią kolejową z bocznica.

Władze gminy wierzą, że oddana do użytku w 2014 roku strefa przyciągnie do Tuchowa wielu nowych inwestorów z różnych branż, w tym: przemysłu elektro – maszynowego, przetwórstwa rolno – spożywczego, produkcji materiałów budowlanych, metalowych, czy instalacyjnych¹²⁶. Należy nadmienić, że już na części powierzchni strefy działa piekarnia, rzeźnia, zakłady stolarskie oraz betoniarnia. Realizacja tego projektu nie tylko doprowadziła do uporządkowania i właściwego wykorzystania terenów gminnych, ale przede wszystkim wpłynęła na pozytywny rozwój przedsiębiorczości oraz lokalnej gospodarki. Tworząc Strefę Aktywności Gospodarczej gmina Tuchów zapewniła odpowiednie warunki do inwestowania potencjalnym przedsiębiorcom. Otwierając mikro i małe firmy przyczyniają się oni nie tylko do wzrostu wpływów do budżetu gminy, ale w szczególności tworzą nowe miejsca pracy i tym samym zmniejszają stopień bezrobocia, czego efektem jest wzrost standardu życia obywateli gminy. Dzięki tej inwestycji wzrosła także konkurencyjność lokalnej gospodarki oraz atrakcyjność inwestycyjna Tuchowa. Warto dodać, że władze gminy dodatkowo podjęły działania w kierunku włączenia strefy do Krakowskiego Parku Technologicznego, czego rezultatem będzie możliwość skorzystania

¹²⁶ <http://www.tuchow.pl/dla-przedsiębiorców/tuchowska-strefa-aktywnosci-gospodarczej/>, (data odczytu 01.07.2015).

z różnego rodzaju odliczeń, a także przysługujące przyszłym inwestorom dodatkowe ulgi w podatkach.

Rozpatrując istotność realizowanych przez gminę inwestycji należy wyróżnić te, które zostały wykonane w ramach poprawy transportu i łączności. Zatem chodzi tu o budowę nowych, czy też modernizację zniszczonych dróg i chodników. Na tym polu gmina sukcesywnie prowadzi inwestycje, których zadaniem jest poprawa komunikacji na drogach wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych. W ciągu trzech lat wykonano budowę chodników z kostki brukowej o łącznej długości 4 183 mb wraz z kanalizacją deszczową. Pomimo tego, że w większości są to chodniki wykonane wzdłuż dróg powiatowych i wojewódzkich, to jednak na co dzień służą one dużej części mieszkańcom gminy, zapewniając im znacznie większe bezpieczeństwo.

Gmina Tuchów przeznaczyła bardzo dużą ilość środków na modernizację dróg, gdyż w wyniku powodzi w wielu miejscowościach zniszczone zostały powierzchnie asfaltowe, przepusty, pobocza oraz rowy melioracyjne. Gmina poniosła wówczas ogromne straty i stanęła przed koniecznością natychmiastowej odnowy zniszczonych dróg, gdyż wielu mieszkańców miało problem z dotarciem do domu, czy pracy. Na rzecz tej inwestycji władze gminy dokonały zmiany planów inwestycyjnych, rezygnując z tych przedsięwzięć, które miały się rozpocząć, a także z tych, które były już w trakcie realizacji i musiały być wstrzymane. Chodzi tu o budowę sali gimnastycznej w Burzynie i Karwodrzy. Tak podjęte działania świadczą o tym, iż priorytetem dla władz samorządu było dobro mieszkańców gminy, którym w pierwszej kolejności starano się zapewnić bezpieczny dostęp nie tylko do domów, ale do wszelkich obiektów użyteczności publicznej i instytucji.

Ważną inwestycją dla mieszkańców gminy Tuchów było też zaadaptowanie szkoły podstawowej w Lubaszowej na cele mieszkalne. W wyniku wspomnianej powodzi i osuwisk w roku 2010 wiele rodzin straciło cały swój dobytek, a gmina – nie posiadając wówczas wolnych miejsc w mieszkaniach socjalnych – podjęła decyzję o przebudowie niewykończonej szkoły. Efektem wykonanych prac budowlanych było powstanie 20 mieszkań socjalnych o dość wysokim standardzie, a także wydzielone piętro na potrzeby Spółki Komunalnej „Dorzecze Białej” Sp. z o.o., której pomieszczenia biurowe również zostały zniszczone podczas powodzi. Zasiedlenie nowego budynku w pierwszej kolejności przypadało rodzinom, które utraciły swoje domy. Inwestycja rozpoczęła się w sierpniu 2011 roku, a zakończyła się w lipcu 2013. Pod koniec roku 2013 większość mieszkań pozostała zasiedlona.

Już w roku 2010 można było twierdzić, że podjęcie decyzji o przebudowie Szkoły Podstawowej w Lubaszowej było bardzo słusznym posunięciem. Duży, dwukondygnacyjny budynek szkoły stał od 12 lat w stanie surowym, a gmina nie miała pieniędzy na jego wykończenie. Ponadto, po wejściu w życie reformy oświatowej, która skróciła okres nauki w szkole podstawowej z 8 do 6 lat dalsze prace wykończeniowe całkowicie straciły sens, gdyż w starym budynku szkolnym było wystarczająco dużo miejsca na prawidłowe prowadzenie zajęć. Władze gminy nie wiedziały, co zrobić z pustym budynkiem i wystawiły go na sprzedaż. Niestety, ofert kupna nie było. Dopiero klęska powodzi podsunęła koncepcję wykorzystania niewykończonego obiektu na potrzeby tych mieszkańców gminy, którzy nie są w stanie kolejny raz odbudowywać zniszczonych przez żywioł domów.

Kolejne duże i ważne przedsięwzięcie zostało zrealizowane w miejscowości Jodłówka Tuchowska. Dotyczyło ono gruntownej modernizacji budynku wielofunkcyjnego „Jodełka” wraz z zagospodarowaniem otoczenia. Przedsięwzięcie to obejmowało szereg prac, począwszy od wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, wykonania nowych posadzek, wymiany instalacji i dachu, wykonania izolacji oraz elewacji, a skończywszy na zagospodarowaniu terenu wokół obiektu poprzez wykonanie placów, chodników, miejsc postojowych, a także ogrodzenia. W wyremontowanym obiekcie zamontowano także windę, która ułatwia pacjentom dotarcie do zlokalizowanych w nim gabinetów medycznych Centrum Zdrowia Tuchów. Poza pomieszczeniami przychodni w „Jodełce” znajduje się także biuro sołtysa, pomieszczenie Ochotniczej Straży Pożarnej, filia Biblioteki Publicznej w Tuchowie oraz centrala telefoniczna. Modernizacja budynku wpłynęła szczególnie na podwyższenie standardu i jakości świadczonych usług, zmniejszenie kosztów eksploatacji budynku oraz pozytywnie zmieniała wizerunek miejscowości. Inwestycja ta jest dla mieszkańców Jodłówki Tuchowskiej wyjątkowo istotna, gdyż „Jodełka” pełni rolę centrum życia nie tylko społecznego, ale również turystycznego.

Z kolei w Siedliskach podjęto decyzję o budowie Wiejskiego Ośrodka Kultury w miejscu istniejącego budynku Domu Ludowego. Przedsięwzięcie to rozpoczęło się od wyburzenia starego, a następnie wybudowania nowego budynku. Następnie zakupiono wyposażenie budynku i niezbędne urządzenia. Wykonane zostały również chodniki, podjazdy oraz ogrodzenie. Inwestycja obejmowała także zagospodarowanie otoczenia nowego obiektu. Aktualnie w budynku mieści się filia Domu Kultury oraz filia Biblioteki Publicznej w Tuchowie. Filie te są jednocześnie jego zarządcami. Celem projektu jest podniesienie jakości oraz liczby świadczonych ofert kulturalnych w tej miejscowości, skierowanych do

dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych. Ośrodek kultury to ważna inwestycja, ponieważ dla mieszkańców nie jest on tylko nowym budynkiem, poprawiającym estetykę miejscowości, ale także obiektem umożliwiającym pełniejszą integrację społeczną wśród mieszkańców. Integracja ta jest możliwa dzięki organizowaniu wszelakich zajęć, spotkań i zebrań wiejskich, czy kół zainteresowań, a także możliwości dostępu do Internetu oraz realizowaniu własnych aspiracji i inicjatyw. Bardzo podobna inwestycja miała miejsce w sołectwie Burzyn, w którym w roku 2011 dokończono i oddano do użytku zmodernizowany Dom Kultury. Prace inwestycyjne obejmowały tym razem działania związane z wykonaniem kapitalnego remontu pomieszczeń, przebudowy dachu, z wymianą instalacji, podłóg i posadzek oraz z zagospodarowaniem terenu. Również w tym obiekcie mieści się filia Domu Kultury w Tuchowie. Aktualnie budynek czynnie uczestniczy w szerzeniu kultury i rozrywki wśród mieszkańców poprzez organizowanie licznych zabaw okolicznościowych, spotkań grup twórczych, kursów tanecznych, czy zajęć jogi.

Wśród innych działań inwestycyjnych gminy w zakresie kultury należy wymienić utworzenie Muzeum Miejskiego w Tuchowie, które umiejscowione zostało w podziemiach tutejszego Domu Kultury. Zabiegi adaptacyjne polegały na remoncie pomieszczeń przeznaczonych na sale ekspozycyjne, zbiorce eksponatów, a następnie ich katalogowaniu i konserwacji. Muzeum zostało otwarte dzięki licznym darczyńcom, którzy przekazali cenne eksponaty i muzealia. W efekcie udało się nagromadzić ich aż kilka tysięcy. Głównym celem muzeum jest ochrona dziedzictwa kulturowego. Jego realizacja jest możliwa właśnie dzięki gromadzeniu zabytków kultury, a także szerzeniu kultury, wiedzy i patriotyzmu wśród dzieci, młodzieży i dorosłych, poprzez prezentację eksponatów historycznych i bogactwa etnograficznego ziemi tuchowskiej. Zbiory można oglądać w czterech salach: skarbcu historycznym, sali poświęconej I oraz II wojnie światowej, sali im. Tadeusza Radwana, a także sali etnograficznej. Muzeum przygotowało też dla szkół i turystów specjalną ofertę połączoną z lekcjami historycznymi, których tematem przewodnim jest zarys dziejów Tuchowa oraz okres I i II wojny światowej.

W marcu 2011 roku w Tuchowskim Domu Kultury zostało uruchomione cyfrowe Kino 3D „Promień”. Celem głównym tej inwestycji było polepszenie infrastruktury związanej z wykorzystaniem czasu wolnego oraz zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu. Z uwagi na dogodne położenie kino cieszy się dziś dużą popularnością, nie tylko wśród mieszkańców miasta, czy sołectw gminy, ale także wśród gmin ościennych i powiatów. Warto dodać, że Kino „Promień” jest kinem premierowym, a od 2012 roku uruchomiony został

w nim projekt transmisji ważnych wydarzeń koncertowych, kulturowych i sportowych z kraju i ze świata. Kino jest nie tylko dodatkową ofertą kulturową dla mieszkańców oraz innych gości, ale także ofertą edukacyjną. Pełni ono także funkcję promocyjną miasta, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu dochodów dla tutejszego Domu Kultury.

Podobny cel realizuje otwarty w październiku 2011 roku Punkt Informacji Turystycznej, działający w ramach Małopolskiego Systemu Informacji Turystycznej, który również mieści się w Domu Kultury w Tuchowie. Otwarcie tego punktu przyniosło największe korzyści dla właścicieli gospodarstw agroturystycznych, restauracji, barów, czy kawiarni. Ponadto, zarówno turyści i przyjezdni, jak i mieszkańcy mają możliwość skorzystania z bezpłatnych map, przewodników, publikacji, czy stanowisk internetowych. Pracujący w punkcie informatorzy turystyczni gotowi są udzielić wszelkich potrzebnych informacji. Otwarcie punktu jest też korzystne dla gminy, gdyż może przyczynić się do zwiększenia liczby turystów przybywających w te tereny. Lokalizacja punktu akurat w Tuchowie świadczy zaś o wysokiej randze i dużej atrakcyjności turystycznej miasta.

Spośród licznych, zrealizowanych przez gminę inwestycji nie sposób pominąć tych, które dotyczyły oświaty i wychowania. Zatem w 2013 roku została zakończona modernizacja i termomodernizacja budynku Zespołu Szkół w Jodłówce Tuchowskiej. Zakres prac obejmował generalny remont parteru, klatki schodowej oraz sali do ćwiczeń gimnastycznych. W budynku została wymieniona instalacja gazowa wraz z modernizacją kotłowni i pieca gazowego, wykonano także ocieplenie i elewację obiektu. Nowo wyremontowana szkoła podniosła standard pracy nauczycieli i nauki uczniów.

Równie duża inwestycja związana z edukacją była realizowana w Tuchowie. Władze gminy podjęły decyzję o kompleksowym remoncie tutejszego Przedszkola Publicznego. Prace rozpoczęły się od wymiany pokrycia dachowego, instalacji gazowej, elektrycznej oraz kanalizacyjnej. Następnie wyremontowano sale, szatnię, korytarz oraz pomieszczenia biurowe. W budynku powstały nowe sanitariaty, dostosowane dla osób niepełnosprawnych. Szczególne znaczenie w realizacji tej inwestycji miała przebudowa klatki schodowej, której konstrukcja zapewniła poprawę warunków ewakuacji uczniów z pierwszego piętra, zwiększając tym samym ich bezpieczeństwo. Modernizację przeszedł też cały blok żywieniowy, który obecnie jest całkowicie dostosowany do wymogów sanitarno – epidemiologicznych. Końcowy etap prac obejmował zagospodarowanie terenu wokół budynku, łącznie z wykonaniem parkingów i drogi dojazdowej. Oddany do użytku budynek

jawi się jako miejsce całkowicie bezpieczne dla przedszkolaków i z pewnością zapewnia wysoki standard świadczonych usług dydaktycznych.

Gminie udało się także zrealizować inwestycje dotyczące budowy dwóch sal gimnastycznych w Burzynie oraz Karwodrzy. Zakres rzeczowy obejmował wybudowanie budynków sal wraz z przewiązką, montaż stolarki okiennej i drzwiowej, wykonanie elewacji oraz wykończenie pomieszczeń. Inwestycje te, choć kosztowne, przyniosły poprawę bazy zarówno oświatowej, jak i sportowej. Dodatkowe korzyści można upatrywać w dogodnych warunkach prowadzenia zajęć, w tym również dodatkowych, bez względu na aurę, czy porę roku. Z uwagi na to, że gmina cieszy się licznymi lokalnymi klubami, które przez długi okres nie miały warunków do odbywania treningów inwestycja ta wydaje się być bardzo trafiona, gdyż daje możliwość szerszego propagowania aktywności sportowej wśród uczniów¹²⁷.

Powyższe przedsięwzięcia inwestycyjne gminy Tuchów należy poszerzyć o kolejne, tym razem związane z infrastrukturą wodociągową i sanitacyjną. Od kilku lat gmina sukcesywnie realizuje na tym polu kolejne kontrakty liniowe, polegające na budowie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w poszczególnych sołectwach. W ostatnich latach nowe odcinki sieci wykonano w miejscowościach: Piotrkowice, Dąbrówka Tuchowska, Jodłówka Tuchowska, Siedliska, Lubaszowa, Łowczów i Buchcice. Ponadto, działająca na terenie gminy Tuchów Spółka Komunalna „Dorzecze Białej” Spółka z o.o. podjęła się realizacji największej inwestycji w regionie, czyli projektu pt. „Uporządkowanie gospodarki wodno – ściekowej zlewni rzeki Biała w ramach programu Czysty Dunajec”. Projekt opiewał na kwotę blisko 160 mln zł, z czego 95 mln zł to dotacja uzyskana z „Programu infrastruktura i środowisko”. Do gminy Tuchów z tej dotacji trafiło aż 30 mln zł, które przeznaczono na rozbudowę sieci wodno – kanalizacyjnej, w szczególności zaś na modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w Tuchowie oraz stacji uzdatniania wody znajdującej się w Lubaszowej. Dzięki pracom modernizacyjnym jakość wody dostarczanej mieszkańcom znacznie się podniosła, gdyż oprócz procesu filtracji jest ona poddawana procesom ozonowania. Wysokiej jakości woda przekłada się zaś na poprawę stanu zdrowia oraz jakości życia mieszkańców. Odpowiednia infrastruktura techniczna z pewnością przyczyni się również do poprawy stanu ochrony środowiska naturalnego, m.in. poprzez właściwe gospodarowanie zasobami wodnymi, czy zahamowanie degradacji zasobów wód podziemnych. Poprzez uzbrojenie terenów gminy Tuchów w sieć wodno – kanalizacyjną

¹²⁷ <http://www.tuchow.pl/czy-wiesz-ze-w-2012-roku-czesc-czwarta/>, (data odczytu 01.07.2015).

znacznie powiększyła się jej atrakcyjność, zarówno pod względem gospodarczym, jak i turystycznym. Jest to szczególnie ważne nie tylko dla obecnych i przyszłych mieszkańców oraz turystów, ale zwłaszcza dla tak potrzebnych gminie inwestorów, którzy szukają dobrze przygotowanych terenów na siedziby swoich firm¹²⁸.

Biorąc pod uwagę wszystkie zrealizowane przedsięwzięcia inwestycyjne oraz cel, który im przyświecał, wydają się one być odpowiednie dla ciągle rosnących potrzeb mieszkańców gminy Tuchów. Z jednej strony przeprowadzone działania inwestycyjne poprawiły infrastrukturę społeczną, wodno – kanalizacyjną oraz drogową, zaś z drugiej zwiększyły poczucie bezpieczeństwa oraz jakość życia. Ważną zaletą wszystkich podjętych inwestycji jest także pojawienie się nowych miejsc pracy, gdyż w firmach, które realizowały dany projekt zatrudnienie znalazły osoby właśnie z tej gminy. Wzrost atrakcyjności i wyraźnie poprawiające się warunki w zakresie rozwijania lokalnej działalności dają zaś szansę na wzrost aktywności gospodarczej gminy, która może przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia i tym samym wzrostu zamożności tutejszego społeczeństwa.

¹²⁸ <http://www.tuchow.pl/przegląd-inwestycji-ze-srodkow-unijnych-2007-2013/> , (data odczytu 01.07.2015).

ZAKOŃCZENIE

Opierając się na zaprezentowanych w pracy materiałach można dojść do wniosku, iż immamentnym czynnikiem rozwoju lokalnego każdej gminy jest ponoszenie przez nią wydatków. Te same materiały skłaniają także do innej refleksji. Otóż nie jest możliwe wydatkowanie środków bez wcześniejszego ich nagromadzenia w budżetach gmin. Kolejna uwaga jest taka, że od poziomu ogólnych dochodów uzyskanych przez samorząd terytorialny, a zwłaszcza od źródeł ich pozyskiwania w dużej mierze zależy wielkość i dynamika ewaluacji społecznych i gospodarczych, dokonywanych w ramach procesu inwestycyjnego. Dlatego też do zakresu kompetencji władz samorządowych należy czynne korzystanie z będących do dyspozycji źródeł pokrycia przedsięwzięć, szczególnie jeśli chodzi o infrastrukturę społeczną i techniczną. Choć inwestycje te są bardzo kosztowne, to dla potrzeb rozwojowych gminy niezastąpione. Stąd umiejętne zdobywanie funduszy, a następnie ich efektywne zagospodarowanie może w przyszłości skutkować trwałym rozwojem każdej gminy. To z kolei przełoży się na wzrost atrakcyjności tej gminy, poprawę środowiska naturalnego, wzrost jakości życia społeczności gminnej, stworzenie korzystnych warunków dla inwestorów oraz spadek bezrobocia.

Główny celem pracy było ukazanie inwestycji w gminie Tuchów oraz analiza źródeł ich finansowania w latach 2011-2013. Przeprowadzona w pracy analiza badawcza dowodzi, że w poszczególnych latach w gminie Tuchów występowało zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych. Przeprowadzone badania wykazały, że w porównaniu do ogólnych wydatków gminy Tuchów, wydatki inwestycyjne cechowały się relatywnie niewielkim stopniem udziału. Jednakże zaobserwowana coroczna tendencja wzrostowa tego udziału, świadczy o coraz większym zaangażowaniu władz samorządowych w działania inwestycyjne.

Rozpatrując łączny udział poszczególnych źródeł finansowania, z jakich gmina Tuchów korzystała starając się pokryć koszty podejmowanych inwestycji, należy wskazać na niewielką dominację dochodów budżetowych w tym okresie. Mimo, że w roku 2013 przewagę nad dochodami budżetowymi miały środki pozyskane z Unii Europejskiej to w każdym z poprzednich lat gmina decydowała się na realizację inwestycji w znacznej części właśnie ze środków budżetowych. Największą ilość wkładu finansowego została przy tym przeznaczona na przedsięwzięcia związane z gospodarką mieszkaniową, gdzie w głównej mierze podejmowano działania modernizacyjne i termomodernizacyjne na rzecz mienia komunalnego.

Biorąc pod uwagę wielkość finansowego wsparcia ze strony Unii Europejskiej dla gminy Tuchów można skonstatować, iż w latach 2011-2013 było ono kluczowym składnikiem realizacji inwestycji. Jego wartość w ciągu trzech lat osiągnęła blisko 30% całości wydatków inwestycyjnych. Jest to więc najwyższy wskaźnik spośród wszystkich pozabudżetowych zasileń. Jak istotne były to środki widać szczególnie w realizacji budżetu gminy Tuchów w roku 2013, gdzie w ramach inwestycji w infrastrukturę techniczną ponad 67% wydatków na ten dział pokryła dotacja unijna. Wsparcie unijne niejednokrotnie dało też gminie szansę na pokrycie potrzeb inwestycyjnych związanych w szczególności z bardzo kapitałochłonnymi przedsięwzięciami z zakresu infrastruktury. Ubiegając się o środki unijne władze samorządowe znacznie zwiększyły potencjał inwestycyjny gminy, dając tym samym możliwość wzrostu jej konkurencyjności i atrakcyjności.

Z dokonanej analizy środków finansujących przedsięwzięcia inwestycyjne wynika, iż w roku 2011 i 2012 gmina Tuchów skorzystała ze zwrotnych zasileń finansowych, którymi były wyłącznie pożyczki. Ich łączna wartość wyniosła 1 364 111,80 zł, co w stosunku do pozostałych źródeł jest najmniejszą kwotą. Skorzystanie z tego rodzaju źródeł finansowania było spowodowane niedoborem środków budżetowych, koniecznych do wykonania tych zadań inwestycyjnych, które finansowane były ze środków unijnych. Zatem pożyczone kwoty stanowiły obligatoryjny aport własny, traktowany jako metoda rozliczenia otrzymanej dotacji. Celowość oraz istotę tego źródła finansowania można zrozumieć powołując się chociażby na budowę wodociągu w kilku sołectwach gminy Tuchów, czy budowę Wiejskiego Domu Kultury w Siedliskach. Tylko dzięki pożyczkom, które gmina zaciągnęła inwestycje te mogły być zrealizowane.

W ciągu trzech lat łączna wartość pozabudżetowych środków finansowych wyniosła w gminie Tuchów 16 454 491,72 zł, stanowiąc tym samym 49% całości dochodów inwestycyjnych. Pozyskanie tych środków miało za zadanie pokryć najkosztowniejsze inwestycje gminy, jakimi były budowa i remont dróg i chodników, na które przeznaczono blisko 65% tej kwoty. Mniejsza część środków została przeznaczona między innymi na modernizację, bądź budowę sieci wodno – kanalizacyjnej oraz budowę oświetlenia. Dowodzi to, że środki pozabudżetowe w głównej mierze sfinansowały inwestycje w infrastrukturę techniczną.

Zrealizowanie głównego celu pracy, czyli analiza inwestycji w gminie Tuchów wraz z analizą źródeł ich finansowania pozwala zaprezentować kilka następujących wniosków końcowych. Po pierwsze, istnieje duża współzależność pomiędzy wolnymi środkami

budżetowymi a skłonnością do inwestowania. Zatem pozostanie w budżecie gminy niezagospodarowanych środków wpływa jednocześnie na wzrost samowystarczalność finansowej i samodzielności decyzyjnej tej jednostki samorządowej, gdyż dysonuje ona dodatkową pulą pieniędzy i chętnie podejmuje się kolejnych inwestycji. Ograniczeniem zdolności inwestycyjnej samorządów są przy tym wysokie koszty pokrycia niezbędnych wydatków bieżących.

Po drugie, efektywna polityka finansowa gminy wpływa na możliwość skorzystania przez nią z alternatywnych źródeł finansowania inwestycji. Podejmując się kolejnych przedsięwzięć, jednostka samorządowa nie pozostała zamknięta na możliwość ubiegania się ośrodki z odrębnych źródeł. Jest to słuszną decyzją, zwłaszcza w kwestii środków unijnych, których pozyskanie wiąże się z opracowaniem szczegółowych założeń i spełnieniem szeregu wymagań, przez co zakwalifikowanie poszczególnych projektów ogranicza znacząco ryzyko nietrafionych inwestycji. Mając na uwadze pozytywny wpływ środków unijnych na rozwój gminy Tuchów, prawidłowym działaniem byłoby dalsze staranie się o fundusze pochodzące z programów operacyjnych oferowanych przez Unię Europejską.

Po trzecie, niektóre kosztowne inwestycje mogą nie sprzyjać długotrwałemu rozwojowi gminy. Przykładem może być tu budowa obiektu takiego jak hala sportowa, która z pewnością przyczyni się do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Jednak wpływy z tego rodzaju inwestycji będą raczej nikłe, gdyż koszty jej utrzymania permanentnie obciążą budżet gminy. Biorąc zaś pod uwagę opłacalność podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych trzeba zauważyć, że do najbardziej efektywnych należą te, których rezultat widoczny będzie we wzroście majątku trwałego. Chodzi tu zatem o te budynki i budowle, które zwiększają dochody własne gminy, np. z tytułu pobieranego podatku od nieruchomości.

Końcowy i zarazem bardzo istotny wniosek jest taki, że jednym z głównych czynników prawidłowego rozwoju gminy są inwestycje, zaś ich zahamowanie powoduje zastój lokalnej gospodarki. Stąd władze samorządowe nie mogą doprowadzić do takiego zjawiska. W tym celu powinny prowadzić aktywną politykę inwestycyjną, która opierać się będzie na rozpoznawaniu wszelkich potrzeb gminy, zarówno w sferze infrastruktury technicznej, społecznej jak i ochronie środowiska. Efektem prawidłowego zarządzania inwestycjami będzie przy tym nie tylko rozwój lokalny, ale przede wszystkim zaspokojenie potrzeb i oczekiwań zgłaszanych przez tutejszą społeczność.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006
2. Bojar E., Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w obszarach słabo rozwiniętych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001
3. Bończak- Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość, Fundacja Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998
4. Borodo A., Prawo budżetowe, wyd. 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008
5. Borodo A., Samorząd terytorialny system prawno finansowy, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008
6. Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012
7. Dylewski M., Filipiak B., Gałczyńska-Koczkodaj M., Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006
8. Dziemianowicz W., Jałowiecki B., Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004
9. Dziurbejko T., Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006
10. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009
11. Izdebski H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009
12. Jagoda J., Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011
13. Jajuga K., Jajuga T., Inwestycje, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996
14. Jastrzębska M., Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012
15. Klewińska U., Wieloletni Plan Inwestycyjny, Wydawnictwo ARK, Warszawa 1999
16. Koniuszewska E., Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009

17. Kopańska A., Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003
18. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
19. Kozioł J., Tuchów i okolice, Przedsiębiorstwo usługowo – wytwórcze ROKSANA, Tuchów 2003
20. Leoński Z., Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2001
21. Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., Prawo finansów publicznych sektora samorządowego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013
22. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
23. Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010
24. Skoczyński T., Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011
25. Walica H., Inwestycje przedsiębiorstwa, Wydawnictwo AE, Katowice 1994
26. Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., Rachunkowość budżetowa, Wydawnictwo Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013
27. Zawora J., Samodzielność finansowa samorządu gminnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008
28. Finanse samorządowe 2005, pod red. C. Kosikowskiego, Dom Wydawczy ABC, Warszawa 2005
29. Finansowanie rozwoju regionalnego, Praca zbior. pod red. J. Stacharskiej-Targosz i J. Szostaka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2007
30. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004
31. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
32. Państwo i Społeczeństwo, pod red. S. Kiliana, Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2010
33. Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, pod red. M. Chmaja, Wydawnictwo Verba, Lublin 1997
34. Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracyjna, pod red. B. Dolnickiego, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012

35. Wieloletnie Plany Inwestycyjne, pod red. R. Stanek, D. Śmiałkowski, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2001

Źródła prawa:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95
2. Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591 ze zm.
4. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 7 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483
6. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984
7. Ustawa z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420
9. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240

Źródła internetowe:

1. <http://www.tuchow.pl/miasto-i-gmina/informacje-ogolne/>
2. <http://www.tuchow.pl/miasto-i-gmina/mapy/>
3. <http://www.tuchow.pl/historia/historia-tuchowa/>
4. <http://www.tuchow.pl/dla-przedsiębiorców/tuchowska-strefa-aktywnosci-gospodarczej/>
5. <http://www.tuchow.pl/przeгляд-inwestycji-ze-srodkow-unijnych-2007-2013/>
6. <http://www.tuchow.pl/czy-wiesz-ze-w-2012-roku-czesc-czwarta/>

SPIS TABEL

Tab nr 1. Analiza SWOT gminy Tuchów w sześciu obszarach.....	58
Tab nr 2. Szanse i zagrożenie dla gminy Tuchów.....	60
Tab nr 3. Struktura dochodów gminy Tuchów w latach 2011-2013.....	61
Tab.nr 4. Wartość i struktura dochodów własnych gminy Tuchów w latach 2011-2013.....	63
Tab nr 5. Wartość i struktura subwencji ogólnych gminy Tuchów w latach 2011-2013.....	66
Tab nr 6. Wartość i struktura dotacji celowych gminy Tuchów w latach 2011-2013	67
Tab nr 7. Plan i realizacja wydatków budżetowych gminy Tuchów w latach 2011-2013.....	71
Tab nr 8. Plan i realizacja wydatków budżetowych według ich składowych w latach 2011 - 2013	74
Tab nr 9. Wartość nakładów inwestycyjnych w gminie Tuchów według wyodrębnionych rodzajów inwestycji i źródeł finansowania	79
Tab nr 10. Plan i realizacja inwestycji w gminie Tuchów w latach 2011-2013.....	85
Tab nr 11. Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2011	86
Tab nr 12. Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2012.....	90
Tab nr 13. Plan i wykonanie inwestycji w gminie Tuchów w roku 2013	92

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek nr 1. Mapa gminy Tuchów	49
Rysunek nr 2. Historyczny oraz obecny herb Tuchowa.....	50
Rysunek nr 3. Mapa Parku Krajobrazowego Pasma Brzanki	55

SPIS WYKRESÓW

Wykres nr 1. Poziom dochodów budżetowych gminy Tuchów w latach 2011- 2013.....	62
Wykres nr 2. Struktura łącznych dochodów własnych gminy Tuchów z lat 2011- 2013.....	65
Wykres nr 3. Przeznaczenie dotacji celowych w gminie Tuchów w latach 2011-2013	69
Wykres nr 4. Udział wydatków bieżących oraz majątkowych w wydatkach ogółem ponoszonych przez gminę Tuchów w latach 2011-2013	76
Wykres nr 5. Wartość uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków gminy Tuchów w latach 2011-2013	76
Wykres nr 6. Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na infrastrukturę społeczną w latach 2011-2013	81
Wykres nr 7. Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na infrastrukturę techniczną w latach 2011-2013	82
Wykres nr 8. Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową w latach 2011-2013	83
Wykres nr 9. Wartość nakładów finansowych przeznaczonych na pozostałe inwestycje w latach 2011-2013	84