

prof. dr hab. Anna Harańczyk¹

Katedra Gospodarki Regionalnej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Gospodarka finansowa jednostek terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wobec nowych wyzwań

WPROWADZENIE

Finanse jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i województw są integralną częścią finansów publicznych i wiążą się z organizacją i strukturą podziału terytorialnego państwa. W marcu 2016 r. minęło 26 lat od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, którą należy uznać za akt przywracający w Polsce samorząd terytorialny. Był to jeden z kluczowych momentów przemian ustrojowych w Polsce, jakie dokonały się od 1989 roku. Dziś trudno już wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa bez samorządu terytorialnego, co nie oznacza, że ramy prawne, w jakich samorząd i sposób funkcjonowania poszczególnych wspólnot samorządowych jest wolny od błędów i słabości.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego, wyposażenie go w osobowość prawną, własny majątek i finanse stworzyło dla wielu gmin szansę efektywnego rozwoju. Gminy uzyskały dużą swobodę w decydowaniu o wyborze drogi rozwoju, ale stały się jednocześnie bardziej zależne od warunków otoczenia i mechanizmów gospodarki rynkowej². Ta sytuacja wymaga od władz lokalnych nowych umiejętności myślenia i działania, takich, które sprostają zagrożeniom płynącym z otoczenia i wykorzystują szanse rozwojowe dla miasta. Szanse te tkwią w stałym poszukiwaniu optymalnych rozwiązań obejmujących gospodarowanie zasobami gminy. Postawiono przed władzami lokalnymi wyzwanie umiejętnego

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: anna.haranczyk@uek.krakow.pl

² Problematyka finansów samorządowych jest przedmiotem zainteresowania wielu autorów, do których należą m.in.: M. Dylewski (red.), B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj [2007], A. Harańczyk [2010], C. Kosikowski, E. Ruśkowski [2008], W. Misiąg [2015], S. Owsiak [2008], S. Owsiak [2015], L. Patrzalek [2009], L. Patrzalek [2010], K. Piotrowska-Marczak [1987], E. Ruśkowski, J.M. Salachna [2014], K. Surówka, M. Kosek-Wojnar [2007] i inni.

kierowania procesami gospodarczymi i społecznymi na podległym im obszarze. Samodzielny wybór odpowiedniego kierunku rozwoju gminy okazał się w praktyce bardzo trudnym ze względu na brak doświadczenia w zakresie samorządności terytorialnej, brak wykwalifikowanej kadry, niedociągnięcia samorządowego ustawodawstwa. Udział władz lokalnych w kreowaniu rozwoju lokalnego może być duży, bowiem dysponują one odpowiednimi do tego celu narzędziami pośredniego i bezpośredniego oddziaływania.

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest analiza gospodarki finansowej gmin wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (KrOF).

Pojęcie obszaru funkcjonalnego, jako elementu polityki regionalnej, wprowadziła Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011]³. Ponadto nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju kładą nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Zakładają odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, które polega na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono ogólną charakterystykę KrOF. W drugiej przeanalizowano dochody własne, subwencje i dotacje 15 gmin tworzących KrOF oraz przedstawiono dochody ze źródeł zagranicznych, a także oceniono kondycję finansową wszystkich jednostek wchodzących do badanego obszaru za lata 2007–2014. Następnie przedstawiono Indykatywny Plan Finansowy dla woj. małopolskiego – wydatki kwalifikowalne na kolejne lata obecnego okresu programowania 2014–2020, w którym uwzględniono wydatki na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w województwie.

³ Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) wg KPZK są układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmują zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa (może obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie). Charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. Przy wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce kierowano się pewnymi wskaźnikami i zasadami [*Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2015]. KPZK wskazuje następujące typy obszarów funkcjonalnych: miejskie; wiejskie; obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (np. strefa przybrzeżna, obszary górskie, Żuławy); obszary kształtowania potencjału rozwojowego (np. cenne przyrodniczo, ochrony krajobrazów kulturowych); obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej (np. obszary przygraniczne, miasta tracące dotychczasowe funkcje gospodarcze). Miejskie Ośrodki Funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodki wojewódzkie (w tym metropolitalne), regionalne, subregionalne i lokalne. Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych) tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich, składają się z ośrodka rdzeniowego i strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych i policentrycznych.

KRAKOWSKI OBSZAR FUNKCJONALNY – PODSTAWOWE INFORMACJE

Krakowski Obszar Funkcjonalny (KrOF) został zidentyfikowany w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym (MRPO) na lata 2014–2020 jako delimitacja interwencji w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)⁴. Podejście to ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Krakowa. W skład obszaru funkcjonalnego wchodzi miasto Kraków oraz 14 otaczających go gmin (10 gmin wiejskich i 4 miejsko-wiejskie). Są to gminy powiatu krakowskiego (11) i gminy powiatu wielickiego (3)⁵.

Interwencja w ramach ZIT będzie realizowana na terenie obszaru o intensywnych powiązaniach funkcjonalnych pomiędzy Krakowem i otaczającymi go gminami: Biskupice, Czernichów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Kocmyrów-Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki. Jest to obszar wydzielony z subregionu: Krakowski Obszar Metropolitalny – Metropolia Krakowska. Mechanizmem promującym wsparcie powyższego OSI będzie wyodrębnienie alokacji finansowej dla wsparcia Krakowa i jego obszaru funkcjonalnego realizowanego w formule ZIT.

Tereny badanych gmin charakteryzują się bogatym środowiskiem przyrodniczym, leżą w obszarze jury Krakowsko-Częstochowskiej. KrOF charakteryzuje się dużą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego w regionie, z uwagi na swoje walory ekonomiczne i społeczne i jest magnesem przyciągającym zasoby ludzkie z innych obszarów województwa [*Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego...*, 2015].

Krakowski Obszar Funkcjonalny obejmuje 1275 km², liczba ludności w końcu 2014 r. wynosiła 1 027 492 osób, w tym 265 619 osób zamieszkiwało strefę podmiejską. Gęstość zaludnienia całego KrOF wynosi 805,9 osoby/km², w Krakowie wynosi ona 2330 osób/km², natomiast w strefie podmiejskiej 280,2 osoby/km².

⁴ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to narzędzie, za pomocą którego w okresie programowania 2014–2020 będą realizowane strategie terytorialne, przede wszystkim dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Przy pomocy tego instrumentu, partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego (JST) miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. ZIT to także wyjście poza sztywne granice administracyjne JST i większe możliwości oddziaływania projektów unijnych.

⁵ Zgodnie z polityką krajową, miasto wojewódzkie i jego obszar funkcjonalny – Metropolia Krakowska stanowią jeden z tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), zdefiniowanych w KSRR. Zgodnie z Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym, podstawowym instrumentem wsparcia OSI będzie udzielanie dotacji na wdrażanie działań w KrOF. Interwencja planowana w ramach Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wdrażana będzie za pomocą Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej (ZIT), narzędzia, które pozwala na implementację programu operacyjnego w sposób przekrojowy oraz umożliwia finansowanie inwestycji z różnych osi priorytetowych programu operacyjnego.

Obszar KrOF cechuje się dodatnią dynamiką ludności. W latach 2007–2014 liczba jego mieszkańców wzrosła o ponad 34,5 tys. osób (103,4% w stosunku do 2007 r.), przy czym na wzrost ten składa się niemal w całości przyrost liczby ludności w gminach okalających Kraków, przy niewielkim wzroście liczby mieszkańców miasta centralnego (0,7 pkt proc., tj. o 5290 osób). Strefa podmiejska KrOF to przede wszystkim gminy wiejskie. Cztery miasta w strefie podmiejskiej (Skawina, Świątniki Górne, Niepołomice i Wieliczka) stanowiły łącznie 21,4% jej ludności w 2014 r. Obszary wsi podmiejskich charakteryzują się zdecydowanie największą dynamiką wzrostu ludności (180,9%). Decyduje to także o rodzaju i skutkach procesów osadniczych w KrOF. Analizując procesy demograficzne w KrOF warto zauważyć, iż pozytywną tendencją liczby ludności charakteryzuje się całe województwo małopolskie.

Tabela 1. Dynamika ludności w gminach KrOF

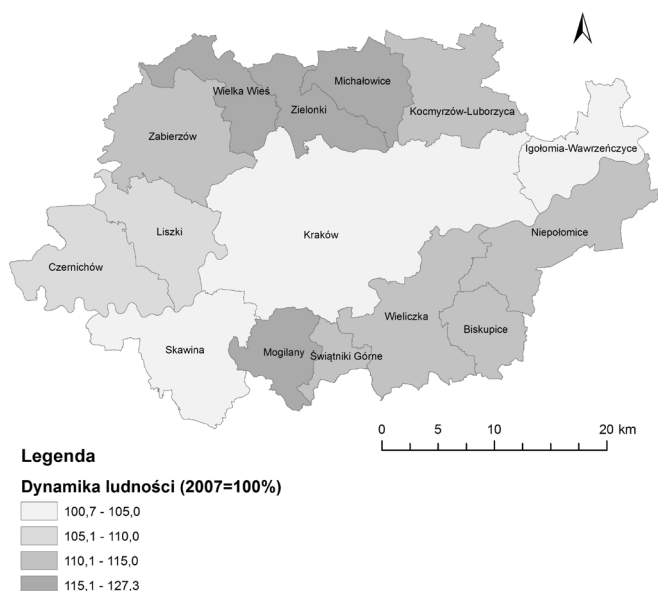
Jednostka terytorialna	2007 r. (w osobach)	rok 2007 = 100%						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kraków	756 583	99,7	99,8	100,2	100,3	100,2	100,3	100,7
Czernichów	12 935	101,0	102,3	105,4	106,2	107,4	108,1	109,3
Igołomia- -Wawrzeńczyce	7 644	100,3	100,7	101,8	101,6	101,4	101,0	100,9
Kocmyrzów- -Luborzycza	13 398	100,9	102,4	105,2	106,9	108,5	109,0	110,2
Liszki	15 812	101,1	101,9	102,1	102,9	104,1	104,7	105,7
Mogilany	11 518	101,6	103,7	108,0	109,9	112,1	114,8	116,0
Michałowice	8 076	101,7	104,5	113,8	115,8	118,1	120,4	121,9
Skawina	41 486	100,5	101,1	102,9	103,2	103,7	103,9	104,0
Świątniki Górne	8 749	100,5	101,4	106,1	107,5	108,8	110,1	110,7
Wielka Wieś	9 605	101,1	103,6	107,5	109,5	112,0	114,0	115,1
Zabierzów	22 749	101,7	102,9	106,1	107,6	109,0	110,1	111,3
Zielonki	16 226	103,4	107,6	113,4	117,4	121,3	124,2	127,3
Biskupice	8 738	101,2	102,8	105,9	107,0	108,5	110,1	111,5
Niepołomice	22 753	101,6	103,2	106,2	108,5	110,1	112,5	114,8
Wieliczka	49 337	101,6	103,5	107,1	108,8	112,3	111,9	113,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, GUS.

Dynamika wzrostu liczby ludności nie była równomierna w gminach KrOF, największą dynamiką ludności cechowały się gminy wiejskie na północ od Kra-

kowa (Zielonki i Michałowice), gdzie liczba ludności zwiększyła się odpowiednio o 27,3 i 21,9 pkt proc. Bardzo dużą dynamiką cechowała się także sąsiednia gmina Wielka Wieś (przyrost o 15,1%). Warto zauważyć, iż są to tereny należące do najsłabiej skomunikowanych transportem publicznym jak i infrastrukturą drogową w skali KrOF. Drugim obszarem o największej dynamice przyrostu ludności, są gminy miejsko-wiejskie powiatu wielickiego: Niepołomice i Wieliczka, gminy wiejskie Mogilany i Wielka Wieś z powiatu krakowskiego.

Struktura wiekowa KrOF jest mniej korzystna ze względu na wysoki odsetek osób starszych głównie w Krakowie. Strefa podmiejska, zarówno miasta, jak i obszary wiejskie charakteryzują się młodszą strukturą wiekową niż przeciętna w Polsce. Proces starzenia się społeczeństwa jest więc istotnym problemem dla polityki publicznej.



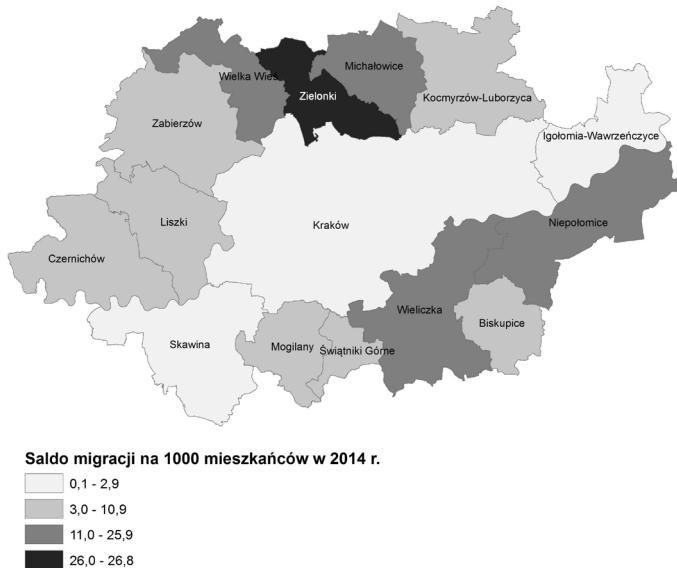
Rys. 1. Zmiana liczby ludności w gminach KrOF pomiędzy rokiem 2007 a 2014

Źródło: opracowanie własne danych BDL GUS.

Wskaźnik przyrostu naturalnego dla całego KrOF nie jest wysoki. W okresie 2007–2014 dla całego obszaru wyniósł 6619 osób, natomiast w samym Krakowie 2585. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w skali całego KrOF znacznie istotniejszym czynnikiem wzrostu liczby ludności są migracje.

W latach 2007–2014 liczba zameldowań w obszarze KrOF wynosiła 99 384 osoby. Pozytywnym zjawiskiem jest utrzymywanie się dodatniego salda migracji w Krakowie (5377 osób dla całego badanego okresu), jednak napływ ludności dotyczy zwłaszcza obszaru podmiejskiego, gdzie saldo migracji w ciągu badanego okresu wynosiło 24 378 osób. Szczególnie wysoki jest napływ migracyjny

na obszary wiejskie, co dowodzi istnienia zjawiska suburbanizacji. Napływ ten może wywoływać niekorzystne skutki z punktu widzenia zarządzania przestrzenią KrOF. Największym dodatnim saldem migracji cechowały się następujące gminy: Wieliczka (5548 osób), Zielonki (4197 osób), Niepołomice (3099 osób), Zabierzów (2515 osób) oraz gmina Michałowice (1362 osoby). Z kolei najniższym wskaźnikiem w całym okresie 2007–2014 cechowała się gmina Igołomia-Wawrzeńczyce (23 osoby). Natomiast wskaźnik salda migracji w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w 2014 r. największą wartość osiągnął w gminie Zielonki (26,8), kolejne miejsca zajmują gminy Niepołomice (16,7), Michałowice (12,6), Wieliczka (11,9) i Mogilany (10,4). Końcowe pozycje zajęły gminy Skawina (0,1), Igołomia-Wawrzeńczyce (1,3) i miasto Kraków (2,0) – rys. 2.



Rys. 2. Saldo migracji na 1000 mieszkańców w gminach KrOF w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL, GUS.

Dobrym przykładem ilustrującym procesy suburbanizacyjne w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym jest fakt, że w gminie wiejskiej Zabierzów największy wzrost liczby ludności w całym badanym okresie wystąpił w 2010 r. (720 osób), a przyrost naturalny w tym roku był ujemny (-5 osób) – co oznacza że wzrost mieszkańców nastąpił w wyniku migracji, głównie z miast (439 osób), a więc gmina ta ma charakter imigracyjny. Podobna sytuacja wygląda w gminach Zielonki, Michałowice i Skawina, w których również w 2010 r., wystąpił największy wzrost liczby ludności odpowiednio o: 948, 748 i 741 osób, a przyrost naturalny w Zielonkach wynosił +75 osób, w Michałowicach +20 osób, w Skawinie +77 osób, a więc gminy te mają również charakter imigracyjny, podobnie jak wszystkie pozostałe bada-

ne gminy KrOF. Z kolei w gminach miejsko-wiejskich KrOF występuje zjawisko większej liczby osiedlania się ludności na obszarze wiejskim niż obszarze miejskim badanej gminy, a więc chęć zamieszkania ludności napływowej na wsi, większego kontaktu z przyrodą i ciszą z dala od miasta. W strefie podmiejskiej Krakowa zachodzą więc z różną intensywnością procesy suburbanizacyjne.

Środowiskowe problemy suburbanizacji są szczególnie istotne w przypadku Krakowa i gmin KrOF. Obszar podmiejski Krakowa charakteryzuje się dużymi walorami przyrodniczymi, co z jednej strony jest zachętą do osiedlania się, ale też powodować może szczególnie duże konflikty z wymogami ochrony przyrody i dotkliwe straty ekologiczne. Rozproszona zabudowa utrudnia prowadzenie polityki niskoemisyjnej i ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, zarówno ze źródeł rozproszonych, jak i transportowych. Jest to o tyle istotne, że w gminach KrOF obszarami o największym saldzie migracji są tereny wiejskie, a suburbanizacja ma na nich charakter *urban sprawl* i rzadko prowadzi do powstania zwartych osiedli. Na terenach tych rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej postępuje znacznie wolniej niż wzrost liczby mieszkańców. Warto tu zauważyć, iż zjawisko rozpraszania i realizacji nowej, nieskoordynowanej zabudowy na terenach otwartych, także takich, które wg polityki przestrzennej miasta powinny zostać niezabudowane, dotyczy nie tylko strefy podmiejskiej ale i samego Krakowa. Konsekwencje ekonomiczne związane są ze wzrostem kosztów funkcjonowania społeczności miejskich powodowanym nadmiernym rozwojem infrastruktury transportowej i komunalnej, wymuszonym przez rozproszoną zabudowę. Wyzwaniem dla samorządów terytorialnych gmin KrOF staje się kontrola i sterowanie procesami suburbanizacyjnymi i ograniczanie ich negatywnych skutków.

Pozytywnym aspektem procesu suburbanizacji, w przypadku KrOF, jest utrzymywanie się dodatniego salda migracji w samym Krakowie, zatem odpływ mieszkańców do strefy podmiejskiej jest, częściowo pokrywany napływem nowych osób. Procesy suburbanizacji, polegające na przesunięciu części Krakowian do strefy podmiejskiej, skutkują także powstaniem nowego typu społeczeństwa metropolitalnego. Następuje tu spotkanie tradycyjnie zintegrowanych społeczności wiejskich z Krakowianami, szukającymi poprawy standardu życia i przenoszącymi miejskie modele społeczne i kulturowe [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2015]. Bogaty zasób kapitału ludzkiego dostarcza gminom miasto Kraków posiadając na obszarze zaplecze szkolnictwa wyższego.

OCENA GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH KRAKOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO ZA LATA 2007–2014

Samorząd terytorialny realizuje określone zadania publiczne prowadząc samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który jest rocznym planem finansowym. Budżet wykorzystywany jest przez organy samorządu w celu

stymulowania procesu rozwoju lokalnego i regionalnego. Budżety samorządowe stanowią pewną prezentację programu działania władz samorządowych, w których ogólne cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostały przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zamierzenia realizacyjne.

Budżet jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest opracowywany i uchwalany w formie uchwały budżetowej i wykonywany w sposób prawem przewidziany. Analiza struktury i rzeczywistych wielkości dochodów i wydatków oraz wyników budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwia ocenę gwarancji ekonomicznych realizacji zadań przez samorząd terytorialny. Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego tworzą ich dochody własne, dotacje celowe oraz subwencja ogólna z budżetu państwa [por. ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego]. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące: ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach⁶. Struktura ta jest zróżnicowana w poszczególnych typach JST.

Dochody budżetowe gmin badanego obszaru z roku na rok wzrastają (por. tabela 2), a strukturę dochodów budżetowych w 2014 r. przedstawiono na rys. 3. Jak widać, we wszystkich badanych gminach największy udział miały dochody własne. Wśród dochodów własnych największymi udziałami w badanych gminach charakteryzują się udziały w podatku dochodowym PIT wahając się od 25,5% w gminie Igołomia-Wawrzeńczyce, poprzez 37,4% w Krakowie do 57,6% w Michałowicach i 61,5% w Zielonkach w 2014 r. Kolejne miejsce zajmuje podatek od nieruchomości wahający się od 11,8% w Mogilanach, poprzez 16,5% w Krakowie do 38,8% w Wielkiej Wsi i 40,9% w Niepołomicach.

Tabela 2. Dochody budżetowe ogółem na 1 mieszkańca w zł

Jednostki terytorialne	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Kraków	3714,4	3953,7	4186,9	4470,7	4400,3	4539,3	4922,2	5328,2
Czernichów	2043,2	2051,8	2223,4	2287,3	2700,6	2669,5	2586,9	2649,0
Igołomia-Wawrzeńczyce	1919,7	2195,7	2455,9	2952,8	3072,8	2692,2	2859,3	3132,5

⁶ Do środków tych zalicza się między innymi: środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy; środki na realizację wspólnej polityki rolnej; środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych; środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym; środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę” i inne środki.

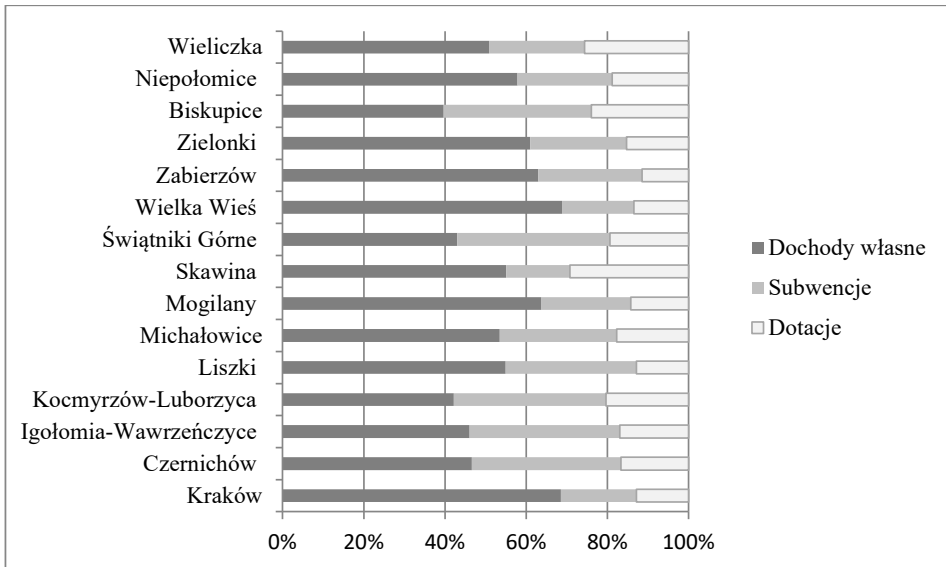
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kocmyrzów-Luborzyca	1821,9	1892,7	1987,3	2203,6	2881,3	2402,5	2277,5	2562,4
Liszki	1840,3	2104,4	2402,1	2007,1	2173,7	2549,6	3241,5	2811,5
Michałowice	2299,5	2244,1	2437,9	2137,7	2306,3	2630,6	2761,9	3034,3
Mogilany	2580,9	2670,2	2499,6	2418,8	2574,2	2784,3	2903,6	3033,1
Skawina	2234,7	2590,1	2842,1	2751,6	3108,3	3512,0	3132,8	4230,5
Świątniki Górne	2082,6	2490,5	2474,5	2596,5	2689,6	3078,1	3182,8	3361,9
Wielka Wieś	10487,1	2958,2	2866,6	3292,5	3254,5	2920,7	3185,5	3558,9
Zabierzów	2002,6	2441,5	2569,7	2862,5	2907,9	2723,2	3296,3	3222,4
Zielonki	2613,4	2666,6	2405,7	3046,2	2668,7	2596,9	3086,0	3154,6
Biskupice	2038,7	2392,8	2288,5	2353,9	2548,8	2594,5	2664,6	2809,6
Niepołomice	4167,8	4168,2	3925,2	4337,0	4835,6	3615,6	3747,7	3916,2
Wieliczka	1973,3	2209,7	2225,6	2442,7	2785,1	2563,5	3143,4	3366,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Jak wspomniano powyżej, dochodami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego są również środki ze źródeł zagranicznych oraz z budżetu Unii Europejskiej.

Programy Unii Europejskiej, z których mogą korzystać samorządy terytorialne można podzielić na programy, które są zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską i programy, których zarządzanie zostało w określonym zakresie przekazane władzom i instytucjom krajowym – polskim. W tym drugim przypadku wnioski składane przez zainteresowane samorządy kierowane są do odpowiednich władz krajowych (np. Ministerstwo Środowiska), a następnie są zatwierdzane w ramach ustaleń rządu z Komisją Europejską. Muszą więc być prowadzone prace instytucji i agend rządowych nad strategiami, planami i programami na poziomie krajowym, do których dopasowane są wnioski i propozycje przyszłych beneficjentów (w tym samorządów). Programy te wynikają z potrzeb lokalnych i regionalnych polskich samorządów terytorialnych, ale muszą spełniać wymagania administracyjne i prawne Unii Europejskiej.

W tabeli 3 przedstawiono udział środków UE w finansowaniu programów i projektów. Z analizy wynika, że samorządy gmin Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wykorzystywały oba rodzaje programów. Największy jednak udział stanowiły programy drugiej grupy.



Rys. 3. Struktura dochodów budżetowych gmin w KrOF w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Oczywiste jest, że środki unijne wpływają pozytywnie na stan infrastruktury, to duże zastrzeżenia budzi efektywność wykorzystania środków unijnych dla zwiększenia efektywności gospodarki, a więc dla stworzenia podstaw do samodzielnego wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Przeważająca część środków unijnych została przez samorządy wykorzystana dla uzupełnienia braków w infrastrukturze, a więc na przedsięwzięcia, których zasadniczym celem była szybka poprawa standardu życia mieszkańców, a niekiedy – zaspokojenie ambicji władz samorządowych. Znacznie mniej środków unijnych skierowano na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki [Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego..., 2015]. Skutkiem takiej polityki – w pewnym stopniu usprawiedliwionej naciskami na szybkie rozwiązanie przy pomocy środków ważnych problemów lokalnych – jest brak znaczących efektów wykorzystania środków unijnych dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Znaczna część samorządów – beneficjentów środków unijnych będzie też miała w przyszłości problemy ze sfinansowaniem bieżącego utrzymania obiektów wybudowanych ze środków unijnych⁷.

⁷ Potwierdzeniem takiej oceny były przeprowadzone w Instytucie Badań i Analiz Finansowych badania wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego odnotowanego w poszczególnych województwach w latach 2004–2012. Wykazały one, że województwa, które w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały najwięcej środków unijnych, rozwijały się wolniej niż województwa, które tych środków otrzymały mniej. Dane te pokazują wyraźną, ujemną korelację rozmiarów pomocy unijnej kierowanej do poszczególnych województw i tempa wzrostu odnotowanego w ostatnich latach

Tabela 3. Struktura finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych w latach 2010–2014 w %

Jednostka terytorialna	2010				2012				2014			
	Dochody razem	w tym:			Dochody razem	w tym			Dochody razem	w tym		
		Środki UE	Budżet państwa	Płatności		Środki UE	Budżet państwa	Płatności		Środki UE	Budżet państwa	Płatności
Kraków	100,0	0,1	1,9	98,1	100,0	5,2	3,6	91,2	100,0	2,4	0,9	96,7
Czermichów	100,0	49,2	0,2	50,7	100,0	3,7	0,1	96,2	100,0	46,4	0,2	53,4
Igołomia -Wawrzyszewice	100,0	2,5	2,2	95,3	100,0	35,9	5,3	58,8	100,0	7,5	0,1	92,4
Koconyrzów -Luborzycza	100,0	87,4	0,0	12,6	100,0	0,0	19,9	80,1	100,0	3,7	13,1	83,2
Liszki	100,0	0,0	1,2	98,8	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	1,6	98,4
Miśkałowice	100,0	0,0	6,6	93,4	100,0	83,3	1,5	15,2	100,0	91,7	0,1	8,2
Mogilany	100,0	0,0	3,9	96,1	100,0	39,8	8,1	52,2	100,0	49,5	10,6	39,9
Skawina	100,0	38,9	0,7	60,5	100,0	0,3	0,4	99,3	100,0	0,1	8,3	91,5
Świątniki Górne	100,0	0,3	0,1	99,6	100,0	0,0	2,7	97,3	100,0	0,0	8,0	92,0
Wielka Wieś	100,0	0,0	7,2	92,8	100,0	0,0	56,7	43,3	100,0	83,2	0,3	16,5
Zabierzów	100,0	0,0	0,6	99,4	100,0	29,2	5,1	65,8	100,0	58,0	1,1	40,8
Zielonki	100,0	0,5	0,0	99,5	100,0	13,6	0,3	86,0	100,0	0,4	0,1	99,5
Biskupice	100,0	0,0	0,5	99,5	100,0	1,5	12,0	86,5	100,0	21,1	10,5	68,4
Niepolomice	100,0	79,6	0,1	20,4	100,0	0,0	1,6	98,4	100,0	1,0	0,8	98,2
Wieliczka	100,0	3,9	1,1	95,1	100,0	6,7	2,7	90,6	100,0	10,2	11,1	78,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

w województwach. Trudno oczywiście interpretować te dane jako dowód na to, że unijne środki „przeszkadzają wzrostowi”. Wydaje się, że przyczyn ujemnej korelacji rozmiarów pomocy unijnej i tempa wzrostu należy przede wszystkim upatrywać w tym, że w województwach mniej rozwiniętych większą część środków unijnych skierowano na uzupełnienie braków w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, co oczywiście poprawiło poziom życia mieszkańców i zwiększyło potencjał rozwojowy, ale niekoniecznie przełożyło się na wzrost aktywności gospodarczej i szybszy wzrost PKB [por. *Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego...*, 2015].

WYNIKI BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Analizując dochody i wydatki budżetowe badanych gmin KrOF zauważyć można, że w okresie 2007–2014, w wielu przypadkach występuje nadwyżka wydatków budżetowych nad dochodami budżetowymi, czyli deficyt budżetowy (rys. 4).

Jednostki terytorialne	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kraków								
Czernichów								
Igołomia-Wawrzeńczyce								
Kocmyrzów-Luborzycza								
Liszki								
Michałowice								
Mogilany								
Skawina								
Świątniki Górne								
Wielka Wieś								
Zabierzów								
Zielonki								
Biskupice								
Niepołomice								
Wieliczka								

deficyt

Rys. 4. Wynik finansowy budżetów gmin KrOF w latach 2007–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Analizując roczny deficyt jednostek terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego jako przyrost zobowiązań, można stwierdzić, że każda złotówka dochodu obciążona jest przyrostem zobowiązania. I tak, np. największy deficyt na 1 mieszkańca w 2014 r. występował w gminie Wielka Wieś w wysokości - 920,5 zł, kolejne miejsca zajmują gminy Zabierzów (-336,9 zł), Liszki (-209,9 zł), Niepołomice (-191,5 zł), Biskupice (-178,4 zł), Wieliczka (-149,8 zł), Mogilany (-55,5 zł). Ostatnie miejsce, pod względem rocznego deficytu jako przyrostu zobowiązań, zajmuje miasto Kraków z wielkością -34,4 zł na 1 mieszkańca miasta. Natomiast nadwyżki na 1 mieszkańca w 2014 r. wygenerowały gminy: wiejska Igołomia-Waw-

rzeńczyce w wysokości 343,4 zł, gmina miejsko-wiejska Skawina 213,9 zł, gmina wiejska Zielonki 130,3 zł, gmina wiejska Kocmyrzów-Luborzyca 55,7 zł, Czernichów 50,7 zł, a gmina Świątniki Górne 44,5 zł nadwyżki na 1 mieszkańca.

Analiza gospodarki budżetowej badanych gmin za lata 2007–2014 dowodzi, że sytuacja finansowa samorządów jest generalnie trudna. Oczywiście dobrze byłoby, żeby poziom zadłużenia był niższy, ale samorządy zawsze stają przed dylematem: czy brać kredyty i inwestować czy raczej nie generować długów? Gminy KrOF wybierały pierwszy wariant, należą do grupy gmin znacznie zadłużonych w kraju. Przyczyną zadłużenia jest dokonywanie przez samorządy inwestycji, których realizacja wymaga finansowania zewnętrznego⁸. Chodzi w tym przypadku również o realizację programów dofinansowanych z pieniędzy unijnych. Ponadto na zwiększenie zadłużenia wpływa przekazywanie do jednostek samorządu terytorialnego dodatkowych zadań, bez jednoczesnego zapewnienia środków finansowych dla ich realizacji. Zadłużenie przyrasta także w przypadku dofinansowywania przez samorząd tzw. zadań zleconych w przypadku, gdy przekazywane z budżetu państwa dotacje nie wystarczają na ich realizację⁹.

Gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi przez jednostki samorządu terytorialnego ze względu na stale rosnące potrzeby społeczne oraz ograniczoną ilość posiadanych zasobów, powinno być racjonalne. Te racjonalne działania władz samorządowych powinny mieć na celu pozyskiwanie środków ze źródeł budżetowych (np. aktywna lokalna polityka podatkowa, kształtowanie konstrukcji opłat lokalnych, efektywne gospodarowanie majątkiem) oraz ze zwrotnych źródeł finansowania (np. przeprowadzanie analiz opłacalności zaciągnięcia kredytów bankowych lub wyemitowania obligacji komunalnych w celu pozyskania środków na realizację inwestycji samorządowych). Niezbędne są też działania w kierunku racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w ocenie gospodarowania zasobami pieniężnymi nie tylko istotne jest czy zaplanowane zadanie zostało wykonane, ale jakie poniesiono koszty na jego realizację i jakie otrzymano efekty.

⁸ Według danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z roku na rok rośnie zadłużenie jednostek samorządowych. Na koniec roku 2014 wynosiło ono ponad 72 mld zł. Zadłużone samorządy mogą ubiegać się o tzw. pożyczki naprawcze (ostrożnościowe) z budżetu państwa. Organy samorządu, mimo narastania zadłużenia, nie zawsze stosują się do wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych RIO, a jak wynika z najnowszego raportu NIK rzeczywiste, zadłużenie ukrywają w zobowiązaniach komunalnych osób prawnych. W ocenie NIK regionalne izby obrachunkowe (RIO) nie dysponują jednak odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ W Polsce nie ma przepisów pozwalających samorządom bankrutować. Ta pustka prawna powoduje, że jedynymi poszkodowanymi w wyniku zaciągnięcia nadmiernych kredytów są społeczności lokalne i władze samorządowe. Wdrażane programy naprawcze mogą ograniczyć poziom usług lokalnych. Może nawet dojść do odwołania organów JST i powołania komisarzy, a przecież winę ponoszą dwie strony – pożyczkobiorca, ale i bank, który bez należytej rozwagi dawał pieniądze, kredyty klientom będącym w kiepskiej kondycji finansowej.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy: od potencjału endogenicznego zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych. Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współpracujące z gminą oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz na lokalne rynki, a także bezpośrednio i pośrednio wzajemnie na siebie. Najszerszą grupę instrumentów, poprzez które gmina wpływa na otoczenie, stanowią narzędzia polityki fiskalnej, obejmujące działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy. Ich celem jest podnoszenie finansowej efektywności jednostek gospodarczych poprzez zmniejszenie kosztów bieżącego funkcjonowania, kosztów inwestycyjnych oraz obciążeń podatkowych.

INDYKATYWNY PLAN FINANSOWY DLA WOJ. MAŁOPOLSKIEGO – WYDATKI KWALIFIKOWALNE NA LATA 2014–2020

Interwencja planowana w ramach Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wdrażana jest za pomocą Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, narzędzia, które pozwala na implementację programu operacyjnego w sposób przekrojowy oraz umożliwia finansowanie inwestycji z różnych osi priorytetowych programu operacyjnego. Wykorzystanie instrumentu ZIT pozwoli na sprostanie najważniejszym wyzwaniom rozwojowym metropolii krakowskiej, m.in.: rozwój funkcji metropolitalnych, poprawę stanu środowiska (w tym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza), zwiększenie dostępności komunikacyjnej i atrakcyjności inwestycyjnej oraz poprawę dostępności do usług publicznych.

Gminy z obszaru funkcjonalnego Krakowa widzą konieczność współpracy, aby móc odpowiadać na zwiększające się oczekiwania mieszkańców, a nowe podejście w postaci formuły ZIT stworzyło faktyczną platformę współpracy, oferując wsparcie finansowe przedsięwzięć gmin metropolitalnych. Możliwe i oczekiwane jest terytorialne poszerzenie obszaru metropolii. Do najważniejszych wyzwań związanych z systemem zarządzania w KrOF należy zaliczyć: koordynację polityk przestrzennych (w tym kontrolowanie suburbanizacji), politykę transportową (w tym kształtowania właściwej kultury mobilności), opracowanie wspólnej oferty inwestycyjnej i jednolitej promocji gospodarczej obszaru, promocję turystyczną KrOF opartą o uznaną markę Krakowa, kształtowanie tożsamości metropolitalnej.

W tabeli 4 przedstawiono alokację środków Unii Europejskiej dla województwa małopolskiego. Partnerstwo Krakowa i otaczających je gmin oraz władze wo-

jewództwa wspólnie ustalają cele i wskazują inwestycje niezbędne do ich osiągnięcia. Środki na ich realizację pochodzą z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (RPO WM) na lata 2014–2020 oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) [Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, 2007].

Tabela 4. Alokacja UE przeznaczona na ZIT województwa małopolskiego na lata 2014–2020

Oś priorytetowa	Działanie/poddziałanie	Fundusz	Alokacja UE przeznaczona na ZIT (EUR)	Finansowanie ogółem (EUR)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
3. Przedsiębiorcza Małopolska	3.1. Strefy aktywności gospodarczej 3.1.1. Strefy aktywności gospodarczej – ZIT	EFRR	25 000 000	29 411 765
4. Regionalna Polityka Energetyczna	4.3. Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym 4.3.1. Głęboka modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej – ZIT	EFRR	22 000 000	25 882 353
	4.4. Redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza 4.4.1. Obniżenie poziomu niskiej emisji – ZIT	EFRR	50 000 000	58 823 529
	4.5. Niskoemisyjny transport miejski 4.5.1. Niskoemisyjny transport miejski – ZIT	EFRR	80 000 000	94 117 647
5. Ochrona Środowiska	5.2. Rozwijanie systemu gospodarki odpadami 5.2.1. Gospodarka odpadami – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353
	5.3. Ochrona zasobów wodnych 5.3.1. Gospodarka wodno-kanalizacyjna – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353
7. Infrastruktura Transportowa	7.1. Infrastruktura drogowa 7.1.2. Drogi subregionalne – ZIT	EFRR	10 060 000	11 835 294
9. Region spójny Społecznie	9.2. Usługi społeczne i zdrowotne 9.2.2. Usługi opiekuńcze i interwencja kryzysowa – ZIT	EFS	14 000 000	16 470 588

1	2	3	4	5
10. Wiedza I kompetencje	10.1. Rozwój kształcenia ogólnego 10.1.1. Wychowanie przedszkolne – ZIT	EFS	5 000.000	5 882 353
	10.2. Rozwój kształcenia zawodowego 10.2.1. Kształcenie zawodowe uczniów – ZIT	EFS	15 000 000	17 647 059
12. Infrastruktura Społeczna	12.1. Infrastruktura ochrony zdrowia 12.1.4. Infrastruktura ochrony zdrowia – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353

Źródło: [Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych..., 2015].

Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego (RPO WM) na lata 2014–2020 jest programem finansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Obszarem realizacji programu jest województwo małopolskie, zaliczone do regionów słabiej rozwiniętych. Zgodnie z Umową Partnerstwa alokacja środków europejskich przeznaczonych na realizację RPO WM wynosi: 2 878 215 972 euro, w tym alokacja EFRR – 2 068 587 710 euro (71,87%) oraz alokacja EFS – 809 628 262 euro (28,13%).

Podział alokacji finansowej jest zgodny z minimalnymi poziomami tzw. koncentracji tematycznej, tj.:

- cele tematyczne 1–4: 50,00% środków EFRR,
- cel tematyczny 4: 19,54% środków EFRR,
- cel tematyczny 9: 28,66% środków EFS,
- 5 priorytetów inwestycyjnych EFS: 64,81% środków tego funduszu.

Z tabeli 4 wynika, że Interwencja obejmować będzie następujące Priorytety Inwestycyjne:

- *Promowanie przedsiębiorczości*, w szczególności poprzez ułatwienie gospodarczego wykorzystania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości;
- *Wspieranie efektywności energetycznej*, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym;
- *Promowanie strategii niskoemisyjnych* dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu;

- *Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami* celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii Europejskiej w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie;
- *Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej* celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie;
- *Zwiększanie mobilności regionalnej* poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi;
- *Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną*, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych;
- Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym *opieki zdrowotnej i usług socjalnych* świadczonych w interesie ogólnym;
- Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz *zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego*, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia;
- *Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy*, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Jak wspomniano powyżej, cele Strategii ZIT, poza środkami z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, będą wspierane także w ramach priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w tym szczególnie Osi Priorytetowej Zmniejszenie emisyjności gospodarki. W ramach tej Osi przewidziano możliwość dofinansowania z:

- priorytetu inwestycyjnego w zakresie *modernizacji energetycznej w sektorze mieszkaniowym* (spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe) – 16 327 618 euro (instrument finansowy – dotacja zwrotna);
- priorytetu inwestycyjnego w zakresie *rozbudowy sieci ciepłowniczej* – 14 292 474 euro oraz dodatkowo 80 000 000 euro ze względu na obecność obszarów z występowaniem ponadnormatywnego stężenia PM10;
- priorytetu inwestycyjnego w zakresie wysokosprawnej *kogeneracji ciepła i energii elektrycznej* – 12 754 903 euro;

Ponadto ze środków osi 4.v finansowane będą inwestycje w zakresie transportu miejskiego z alokacją 106 349 006 euro.

Ogółem zakłada się, że wielkość finansowania realizacji Priorytetów Strategii w formule ZIT w ramach POIS wyniesie 229 721 001 euro.

PODSUMOWANIE

Możliwości sprawnego działania samorządu terytorialnego w istotny sposób zależą od systemu finansów samorządowych. Jest oczywiste, że efektywne wykonywanie przez samorządy zadań publicznych możliwe jest tylko pod warunkiem zapewnienia im odpowiednich środków finansowych i od tego, jakie reguły ustanowione zostaną dla gospodarowania tymi środkami. Zapewnienie samorządom możliwości samodzielnego i elastycznego kształtowania polityki finansowej i wykorzystywania dostępnych zasobów finansowych jest niemal tak samo ważne, jak zapewnienie samorządom odpowiednich do ich zadań możliwości pozyskiwania środków finansowych.

W świetle przedstawionych powyżej danych należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego decydują, choć z istotnymi ograniczeniami, o przeznaczeniu posiadanych środków,
- niektóre z jednostek samorządu terytorialnego Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego zachowują równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych,
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego KrOF na dokonanie w ostatnich latach dużej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca część potrzeb pozostaje niezaspokojonych w tej dziedzinie,
- samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych w Polsce daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się, nieprzerwanie od 1990 roku, dyskusji sektor finansów samorządowych cechuje się:

- niskim udziałem dochodów własnych,
- skomplikowaną konstrukcją subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych, zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami,
- niejasnym systemem finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań,
- ograniczoną jawnością i przejrzystością finansów samorządowych,
- tym, że wskazane byłoby opracowanie nowej, przejrzystej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Sumując, finanse publiczne mają umożliwić władzy publicznej optymalne wykonywanie jej funkcji wobec społeczeństwa i gospodarki. Powinny być zatem

dostosowane do istoty ustroju konstytucyjnego i społeczno-gospodarczego państwa – tylko wtedy finanse są sprawne i bezpieczne. Jeśli takich cech nie mają, to trzeba je reformować.

BIBLIOGRAFIA

- Dylewski M. (red.), Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa.
- Harańczyk A., 2010, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa,
- Kosikowski C., Ruśkowski E., 2008, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2015, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 240/15 Zarządu Województwa Małopolskiego.
- Misiąg W., 2015, *Finanse samorządowe po 25 latach stan i rekomendacje*. BGK, Warszawa.
- Owsiak S., 2008, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2015, *Finanse*, PWE, Warszawa.
- Patrzalek L., 2009, *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, WSB Poznań, Poznań.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 1987, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., 2014, *Finanse publiczne*, ODDK sp. z o.o., Gdańsk.
- Surówka K., Kosek-Wojnar M., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, Kraków.
- Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2007, Kraków.
- Uchwała nr 711/15 zarządu województwa małopolskiego z 11 czerwca 2015 r. w sprawie zawarcia porozumienia w sprawie powierzenia realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 pomiędzy Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 a Instytucją Pośredniczącą – Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 198).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1870).
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 217).

Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest ocena kondycji finansowej jednostek terytorialnych wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz określenie możliwości wynikających z perspektywy finansowej 2014–2020. Krakowski Obszar Funkcjonalny został zidentyfikowany w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym (2014–2020) jako delimitacja interwencji w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Podejście to ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Krakowa.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono ogólną charakterystykę KrOF. Druga część rozwiązuje tytułowy problem opracowania. To tu przeanalizowano dochody budżetowe 15 gmin tworzących KrOF, dochody ze źródeł zagranicznych oraz oceniono kondycję finansową wszystkich jednostek terytorialnych wchodzących do badanego obszaru za lata 2007–2014. Następnie przedstawiono Indykatory Plan Finansowy dla woj. małopolskiego – wydatki kwalifikowalne na lata 2014–2020, w którym uwzględniono wydatki na ZIT w województwie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, obszar funkcjonalny, dochody budżetowe, plan finansowy, program operacyjny, zintegrowane inwestycje terytorialne

Financial management of territorial units of the functional urban area of Krakow facing new challenges*Summary*

The subject of the article is to assess the financial condition of the territorial units included in the Krakow Functional Urban Area (FUA of Krakow) and identify opportunities arising from the financial perspective 2014–2020. FUA of Krakow was identified in the Regional Operational Programme of Malopolska (2014–2020) as the delimitation of intervention in the formula of the Integrated Territorial Investment. This approach aims to use the specific territorial potentials and elimination of barriers to the development of a FUA of Krakow.

The article consists of two parts. The first presents the general characteristics of FUA of Krakow. The second part solves the problem of the development of the title. In this part it were been analyzed budget revenues of 15 municipalities forming FAU of Krakow, income from foreign sources and assesses the financial condition of all territorial units belonging to the study area for 2007–2014. This is followed by the Indicative Financing Plan for the Malopolska Voivodship – eligible expenditure for 2014–2020, which takes into account spending on ITI in the region.

Keywords: local government, functional urban area, budget revenues, financial plan, operational program, integrated territorial investments

JEL: H72