

dr Małgorzata Wosiek

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Rzeszowski

Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce

WPROWADZENIE

Powszechnie znana i historycznie utrwalana linia podziału polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej przebiega wzdłuż Wisły, dzieląc Polskę na wyżej rozwiniętą – zachodnią oraz peryferyjną – wschodnią część kraju. W obraz ten wpisuje się przestrzenny rozkład wielu zmiennych, o charakterze mikro- oraz makroekonomicznym, opisujących zjawiska tak gospodarcze, jak i społeczne: PKB na mieszkańca, nasycenie małymi i średnimi przedsiębiorstwami (zwłaszcza z sektora *high-tech*), wyposażenie w kapitał ludzki, intelektualny, potencjał oraz efektywność sfery badawczo-rozwojowej, aktywność elit regionalnych, przedsiębiorczość społeczeństwa itp. [zob. Gorzelak, Jałowiecki, 2010; Cierniak-Szóstak, 2012; Herbst, 2012; Olechnicka, 2004; Węziak-Białowolska, 2010; Wosiek, 2012].

W kontekście obnażonych i nasilonych przez kryzys finansowy 2007+ problemów utrzymania równowagi w sektorze finansów publicznych, warto uzupełnić dotychczas przeprowadzone analizy o aspekt sytuacji finansowej jednostek samorządów terytorialnych (JST) – jak zdolność do kreowania dochodów własnych, aktywność inwestycyjna (jako symptom nastawienia prorozwojowego) oraz poziom i dynamika zadłużenia. Szczególną uwagę należy skierować w kierunku gmin, które z uwagi na istniejące rozwiązania systemowe, cechują się największą możliwością kreowania dochodów własnych. Ponadto działalność tych jednostek odgrywa istotną rolę w stymulowaniu rozwoju lokalnego – może go dynamizować, inicjując oraz wspierając na obszarach zmarginalizowanych procesy modernizacji i odrabiania dystansu rozwojowego.

Celem opracowania jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wskazane charakterystyki budżetów gminnych wpisują się w dotychczasowe linie podziału polskiej gospodarki.

Wyniki przeprowadzonych analiz są przesłanką do oceny, jakim potencjałem (finansowym) dysponują gminy w regionach słabiej rozwiniętych (o niższym poziomie PKB na mieszkańca) i w jakim zakresie – ze względu na czynnik finansowy – mogą one włączać się w procesy modernizacji i unowocześniania lokalnych gospodarek. Innymi słowy, czy istniejące różnice w zakresie kondycji finansowej gmin będą w przyszłości determinować pogłębianie się dysproporcji regionalnych w Polsce.

DOCHODY I WYDATKI GMIN A STYMULOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO – UJĘCIE REGIONALNE

Potencjał do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST różnego szczebla, w tym gminy, określają m.in.: poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, zwłaszcza zaś udział tzw. dochodów własnych, określających stopień finansowej samodzielności samorządów. Pod tym względem w Polsce obserwujemy znaczne zróżnicowania – zob. tabela 1.

Można jednak wskazać, że regionalne zróżnicowanie poziomu dochodów ogółem (w przeliczeniu na mieszkańca) wśród samorządów gminnych nie pokrywa się z nierównościami w zakresie rozkładu PKB *per capita* (współczynnik korelacji Pearsona do 2009 roku wynosił średnio 0,38, a w 2010 roku zaledwie 0,07). Niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw nie przekładał się bezpośrednio na niższy poziom dochodów ogółem *per capita* w samorządach gminnych, gdyż znaczna część środków budżetowych była redystrybuowana przez administrację rządową, która była ukierunkowana na dofinansowywanie słabiej rozwiniętych województw. Należy jednak pamiętać, że zasadniczą część środków redystrybucyjnych stanowią transfery socjalne, które w niewielkim stopniu wpływają na zwiększenie własnego potencjału rozwojowego regionów. Transfery, choć niwelują zróżnicowanie ogólnego poziomu dochodów i wydatków samorządowych, to jednak nie wyrównują możliwości rozwojowych (inwestycyjnych) [Mackiewicz, Misiąg, Tomalak, 2007, s. 290–292].

Znacznie silniejszy związek z PKB na mieszkańca wykazuje udział dochodów własnych gmin w dochodach ogółem (świadczą o tym wartości współczynnika korelacji Pearsona wynoszące od 0,58 do 0,66): im niższy poziom PKB na mieszkańca, tym mniejsze możliwości kreowania dochodów własnych w samorządach gminnych. Ta silna współzależność związana jest m.in. z wąską bazą podatkową w słabiej rozwiniętych województwach.

Prawidłowości te można zaobserwować na poziomie lokalnym, analizując budżety lokalne konkretnych samorządów gminnych [por. Pypec, 2011, s. 445–471], co obrazuje występowanie wewnątrzregionalnych zróżnicowań, głównie w przekroju gminy wiejskie – gminy miejskie – metropolie. Ujawnianie się tych prawidłowości na poziomie regionalnym dowodzi celowości agregowania informacji o potencjale finansowym gmin na szczeblu wojewódzkim (pośrednio sygnalizuje częstsze występowanie w słabiej rozwiniętych województwach samorządów gminnych o niższym potencjale finansowym). Wskazuje także, że tendencje w zakresie kształtowania się lokalnych budżetów mogą oddziaływać na dysproporcje społeczno-gospodarcze obserwowane na poziomie regionalnym.

Tabela 1. Regionalne zróżnicowanie dochodów gmin* w Polsce

Jednostka terytorialna	Dochody ogółem na mieszkańca					Udział dochodów własnych w dochodach ogółem				
	2002	2006	2008	2010	2011	2002	2006	2008	2010	2011
Polska (w zł)	1372,42	2040,60	2452,84	2793,93	2926,22	45,1	43,9	49,3	44,6	45,5
	Polska =100									
Łódzkie	98,2	95,1	98,8	99,9	98,61	48,6	45,3	51,3	46,4	46,8
Mazowieckie	101,6	105,7	104,8	101,2	102,09	48,3	48,9	54,5	49,4	49,1
Małopolskie	98,4	96,7	96,4	99,5	100,14	39,4	37,2	42,2	37,3	39,2
Śląskie	102,5	96,6	97,6	97,0	97,00	55,3	54,8	61,1	53,9	53,8
Lubelskie	92,6	90,5	90,4	94,7	96,14	33,2	31,7	36,5	31,3	32,3
Podkarpackie	96,1	95,8	95,1	103,3	97,75	35,4	33,9	38,3	33,1	35,6
Podlaskie	94,5	96,3	94,3	93,9	96,69	36,3	34,2	40,9	37,9	40,3
Świętokrzyskie	92,5	96,7	92,8	105,2	98,40	37,3	34,2	41,1	35,1	37,2
Lubuskie	102,5	104,0	99,8	100,4	98,24	47,2	45,8	51,0	44,9	49,6
Wielkopolskie	98,8	98,2	99,5	93,6	96,37	46,4	46,6	50,8	49,6	50,0
Zachodnio-pomorskie	107,6	110,6	111,1	106,5	108,63	47,9	48,2	53,6	51,3	51,0
Dolnośląskie	105,9	106,1	104,9	102,9	103,04	54,5	55,6	61,0	55,6	55,6
Opolskie	95,7	92,4	93,8	94,5	92,47	52,2	48,9	53,4	47,9	49,2
Kujawsko-pomorskie	101,0	101,3	101,4	100,1	99,39	42,2	37,4	42,2	42,1	42,2
Pomorskie	107,3	108,7	109,8	106,6	108,58	45,4	43,2	49,7	44,8	44,5
Warmińsko-mazurskie	102,2	104,4	105,3	103,3	105,12	40,2	38,2	43,5	40,4	41,6
<i>Współczynnik korelacji Pearsona między określonym przekrojem dochodów a PKB na mieszkańca</i>										
Korelacja (r)	0,496	0,455	0,426	0,070	0,206	0,577	0,646	0,664	0,655	0,603
<i>Lokata</i>										
Łódzkie	11	10	14	9	10	4	8	6	7	8
Mazowieckie	7	6	4	5	7	5	3	3	5	7
Małopolskie	10	11	9	11	11	12	12	11	13	13
Śląskie	5	7	11	10	12	1	2	1	2	2
Lubelskie	15	16	16	16	13	16	16	16	16	16
Podkarpackie	12	14	13	12	4	15	15	15	15	15
Podlaskie	14	15	12	13	15	14	14	14	12	12
Świętokrzyskie	16	12	10	15	3	13	13	13	14	14
Lubuskie	4	4	6	7	8	7	7	7	8	5
Wielkopolskie	9	9	8	8	16	8	6	8	4	4
Zachodnio-pomorskie	1	1	1	1	2	6	5	4	3	3
Dolnośląskie	3	2	3	4	6	2	1	2	1	1
Opolskie	13	13	15	14	14	3	4	5	6	6
Kujawsko-pomorskie	8	8	7	6	9	10	11	12	10	10
Pomorskie	2	3	2	2	1	9	9	9	9	9
Warmińsko-mazurskie	6	5	5	3	5	11	10	10	11	11

* bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=243086&p_token=1401317916 (dostęp 4.02.2013).

Z punktu widzenia dążenia do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej w kraju zaobserwowane zależności mogą budzić niepokój z kilku powodów. Niższy poziom dochodów własnych gmin położonych w słabiej rozwiniętych województwach wskazuje na ich silniejsze uzależnienie od polityki redystrybucyjnej prowadzonej na szczeblu centralnym oraz na większe ograniczenia w zakresie samodzielnego prowadzenia polityki rozwoju lokalnego, np. polityki inwestycyjnej. Tę drugą zależność częściowo potwierdza analiza sposobu wykorzystania dochodów i proporcji ich przeznaczenia na cele prorozwojowe – inwestycyjne (zob. tabela 2).

Tabela 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin* w Polsce

Jednostka terytorialna	1995	2000	2002	2004	2005	2008	2009	2010	2011				
	2000	2004	2008	2011	<i>Lokata</i>								
Polska	27,1	20,6	17,2	18,1	17,9	20,0	22,5	24,7	22,5				
Łódzkie	27,6	17,7	17,9	18,8	19,3	22,7	24,6	25,7	21,5	10	5	2	11
Mazowieckie	26,1	27,6	19,3	21,0	22,0	26,6	26,2	24,1	21,9	1	1	1	10
Małopolskie	26,2	17,5	18,5	18,1	18,5	20,5	23,2	23,7	25,7	11	7	5	1
Śląskie	28,7	15,8	16,6	19,7	19,2	20,2	23,1	23,6	22,7	13	3	6	6
Lubelskie	31,4	15,7	16,2	17,5	15,6	15,8	19,9	26,3	24,7	14	11	15	2
Podkarpackie	27,5	19,0	17,8	18,4	16,0	16,8	21,5	24,7	21,3	6	6	10	12
Podlaskie	27,2	18,2	18,4	19,3	19,8	16,9	25,2	27,7	23,3	8	4	9	5
Świętokrzyskie	29,7	19,0	16,6	20,9	17,4	16,7	24,9	28,2	24,2	5	2	11	3
Lubuskie	24,2	17,8	14,9	16,8	20,3	16,6	22,8	27,0	19,5	9	13	12	15
Wielkopolskie	27,3	20,5	17,8	17,5	18,5	19,8	21,1	22,3	21,1	3	10	7	13
Zachodniopomorskie	27,4	19,5	15,7	17,6	16,8	19,5	21,6	23,1	22,4	4	9	8	9
Dolnośląskie	29,8	22,4	16,6	17,0	16,4	21,1	21,4	25,1	22,5	2	12	4	8
Opolskie	26,6	15,3	11,8	15,1	15,9	15,5	19,6	22,0	18,7	16	14	16	16
Kujawsko-pomorskie	24,3	17,3	15,5	14,0	14,6	16,5	20,9	24,1	21,1	12	16	13	14
Pomorskie	24,4	18,8	18,4	17,7	17,0	21,5	21,6	25,9	24,0	7	8	3	4
Warmińsko-mazurskie	25,0	15,4	15,7	14,6	14,9	16,3	19,2	26,4	22,6	15	15	14	7
Współczynniki korelacji linowej z:													
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PKB p.c.	-0,2	0,77	0,77	0,39	-0,04	0,36	0,61	0,74	0,88	0,86	0,45	-0,33	-0,09
udział doch. własnych w doch. ogółem	-	0,55	0,44	-0,26	-0,53	0,05	0,28	0,57	0,68	0,55	0,10	-0,51	-0,48
udział wydatków na oświatę** w wyd. ogółem	-0,31	-0,78	-0,57	0,35	0,31	0,05	-0,11	-0,38	-0,23	-0,33	-0,12	-0,53	-0,12

* bez miast na prawach powiatu ** wydatki na oświatę potraktowano jako przykład wydatków sztywnych (wydatki te stanowią w większości gmin około 35% wydatków ogółem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=243086&p_token=1401317916 (dostęp 4.02.2013).

W latach 2000–2009 zasadniczo w gminach zlokalizowanych w wyżej rozwiniętych województwach (o wyższym poziomie PKB na mieszkańca) obserwowano wyższy udział wydatków na cele inwestycyjne. Mniejsza współzależność występowała między aktywnością inwestycyjną a udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, niemniej jednak ogólnie rzecz biorąc wartości współczynnika korelacji sygnalizują wyższą aktywność inwestycyjną gmin z większymi możliwościami kreowania dochodów własnych. Z kolei odwrotne współzależności – zgodnie z oczekiwaniami – charakteryzowały rozmiary aktywności inwestycyjnej z udziałem wydatków sztywnych: im wyższy poziom wydatków zdeterminowanych, tym mniej środków przeznaczają się na projekty inwestycyjne.

Zaobserwowane prawidłowości są niepokojące ze względu na dokonywane w ostatnich latach systemowe zmiany w zakresie samorządowych ustaw finansowych. Ich przykładem jest między innymi obserwowana tendencja do wypychania wydatków budżetowych z budżetu państwa do innych podmiotów tego sektora, bez przekazywania odpowiednich środków finansowych na te cele z budżetu centralnego¹. Przykładowo w gminach permanentnie wydatki na cele oświatowe o blisko 30% przewyższają środki redystrybuowane z budżetu centralnego na ten cel². Rezultaty tych działań znajdują wymierne odbicie we wskaźnikach – w 2010 roku samorządy w Polsce odpowiadały już za ponad 30% wydatków publicznych, co znacznie przekraczało średnią UE wynoszącą około 23% [Samoń, 2011, s. 1]. Do tych kwestii należy dołożyć niekorzystne dla lokalnych budżetów zmiany ustawowe, np. w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT (dwustopniowa skala podatkowa oraz nowe regulacje w zakresie tzw. ulg prorodzinnych), które – według szacunków – mogły uszczuplić dochody własne samorządów o około 8 miliardów złotych [Wierzbicki, 2012, s. 10–13] – (zob. rys. 1).

Opisane posunięcia obniżają potencjał wydatkowy lokalnych budżetów w całym kraju, ograniczają zdolność do realizowania prorozwojowych projektów inwestycyjnych na rzecz realizacji bieżących, coraz większych obowiązków ustawowych, które przy tym wiążą się z koniecznością zaangażowania części dochodów własnych lub zaciąganiem kredytów i pożyczek. Przy gorszej sytuacji wyjściowej w zakresie dochodów, wskazane skutki są szczególnie dotkliwe dla jednostek o ograniczonych możliwościach kreowania dochodów własnych. Są to najczęściej samorządy zlokalizowane w słabiej rozwiniętych, problemowych województwach (np. na wschodzie kraju), jednocześnie o znacznych potrzebach inwestycyjnych (choćby z powodu luki infrastrukturalnej czy znacznej dekapitalizacji części posiadanej majątku) [por. Wośiek, 2012, s. 119–124].

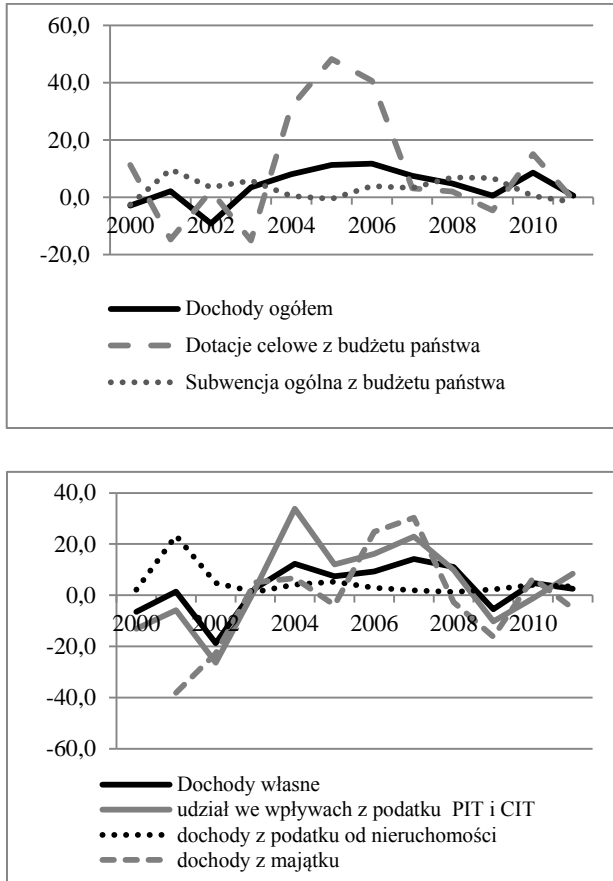
¹ Stało się to możliwe, gdyż w ustawie z 13 listopada 2003 r. (DzU 2003 nr 203 poz. 1996) usunięto zapisy zobowiązujące budżet centralny do rekompensowania uszczerbków, jakie w dochodach własnych samorządów powodują zmiany uchwalane przez Sejm RP [Wierzbicki, 2012, s. 10–13].

² Na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za:] www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.07.2012).

Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie samorządy gminne położone w województwach o niższym poziomie PKB na mieszkańca wpisują się w przedstawiony scenariusz zależności między potencjałem dochodowym a aktywnością inwestycyjną. Są to zwłaszcza gminy z województw świętokrzyskiego i podlaskiego, w których mimo ograniczonych możliwości w zakresie dochodów własnych udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zazwyczaj w latach 1995–2011 przekraczał średnią krajową. Odnotować także należy, że od 2010 roku także gminy z lubelskiego oraz warmińsko-mazurskiego mimo niższego poziomu dochodów własnych wykazywały się znacznie wyższą (na tle kraju) aktywnością inwestycyjną. Ta aktywność znalazła jednak swoje odzwierciedlenie w relatywnie wysokim tempie przyrostu zobowiązań oraz udziału zobowiązań w zrealizowanych dochodach (zob. tabela 3).

W skali całego kraju, w latach 2007–2012 na te – niestety trwałe, jak na razie – tendencje w zakresie kształtowania dochodów i wydatków samorządów gminnych, interferencyjnie nałożyły się skutki oddziaływania bodźców egzogenicznych związanych ze spowolnieniem gospodarczym oraz wywołanych nadmiernie wzrastającym deficytem i długiem finansów publicznych (sektora rządowego). W latach 2008–2011 oddziaływanie to dotknęło silniej gminy, w których dochody własne stanowiły znaczną część dochodów budżetowych. Przybierało ono bowiem postać przede wszystkim wyraźnie niższej dynamiki wzrostu (w niektórych przypadkach zmniejszenia realnych wpływów) składników dochodów własnych, wrażliwych na wahania cyklu koniunkturalnego – dochodów podatkowych (zwłaszcza udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych, dochodów z podatków lokalnych), wpływów majątkowych ze sprzedaży, wynajmu czy dzierżawy składników mienia [szerzej: Kogut-Jaworska, 2011, s. 324–325]. Równoległe jednak, wraz z odkrywanymi przez spowolnienie gospodarcze problemami nierównowagi finansów publicznych, w latach 2007–2011 nastąpiło ograniczanie transferowanych z budżetu centralnego dotacji, koniecznych do sfinansowania wydatków JST (największe w 2009 roku). W latach 2010–2011 dodatkowo doszło do tego wyraźne wyhamowanie tempa zmian wielkości subwencji ogólnej (a w 2011 r. w gminach nawet obniżenie realnych wpływów z tego tytułu).

Wszystkie samorządy gminne w Polsce znajdują się pod znaczącym wpływem – i finansowym i legislacyjnym – decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Jednak istnieją przesłanki by stwierdzić, że na obszarach słabiej rozwiniętych samorządy funkcjonują w warunkach jeszcze silniejszego uzależnienia. W tych jednostkach wprowadzane zmiany legislacyjne wywołują większe przesunięcia między celami bieżącymi a przyszłymi. Zaniechanie czy odkładanie na bliżej nieokreślony, lepszy czas niezbędnych inicjatyw rozwojowych niewątpliwie znajdzie przełożenie na relatywne pogorszenie warunków życia i pracy lokalnych społeczności. To w konsekwencji może oddziaływać na pogłębienie dysproporcji rozwojowych na szczeblu lokalnym (między gminami), ale także na pogłębienie polaryzacji na szczeblu regionalnym (między województwami).



Rysunek 1. Dynamika dochodów gmin w Polsce w ujęciu realnym (w stosunku do roku poprzedniego, ceny 1999=100)

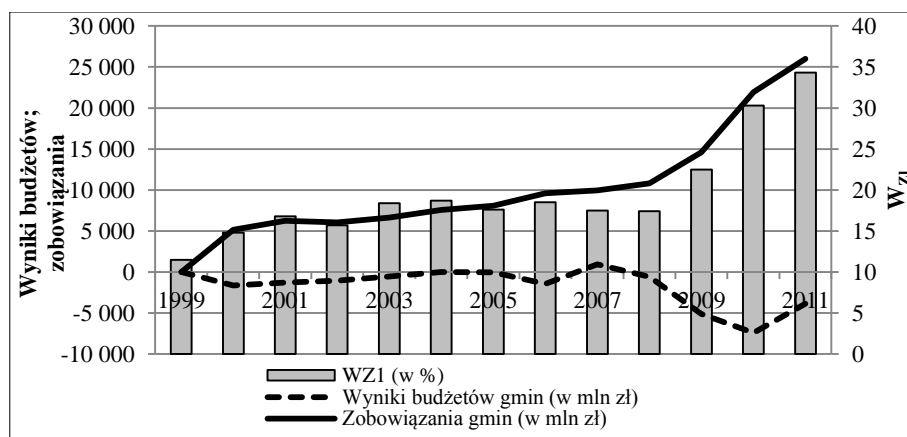
* w 2004 roku wprowadzono nową ustawę o dochodach JST (DzU 2003 nr 203 poz. 1996) zwiększającą udział samorządu terytorialnego w podatkach CIT i PIT oraz zmniejszającą rolę subwencji w finansowaniu zadań JST. W latach 2006–2007 wprowadzono zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT: dwustopniową skalę podatkową oraz nowe regulacje w zakresie tzw. ulg prorodzinnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za: www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.07.2012).

DEFICYT I ZADŁUŻENIE GMIN W POLSCE – REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE

W przekroju całego kraju rysuje się słabnący potencjał dochodowy oraz wydatkowy JST, co w ostatnich latach przełożyło się na znaczący wzrost zadłużenia tego sektora. Splot okoliczności – w dużej mierze o egzogenicznych ko-

rzeniach, niezależnych od JST – coraz silniej popycha samorzady gminne w kierunku korzystania z kredytów i pożyczek. Odzwierciedla to wzrastający z roku na rok, a od 2008 roku w bardzo szybkim tempie deficyt budżetowy oraz poziom zadłużenia tych jednostek – zob. rysunek 2. W latach 1999–2011 większość gmin (średnio około 65% z nich) wykazywała się deficytem, a od 2008 roku liczba takich jednostek systematycznie wzrastała, co szło w parze ze znacznym powiększeniem deficytu sektora samorządowego. Najbardziej niekorzystne wskaźniki osiągnięto w 2010 roku: ujemny wynik finansowy wykazywało wtedy około 90% gmin. Towarzyszyła temu systematycznie pogarszająca się ich kondycja finansowa – wzrost wartości zobowiązań i znaczny wzrost wskaźników zadłużenia.



Rysunek 2. Wyniki budżetów oraz zadłużenie gmin w Polsce

Wskaźnik zadłużenia W_{Z1} obliczono jako udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za:] www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.02.2013).

Dotychczas deficyt sektora samorządowego oceniano raczej pozytywnie, wskazując na jego prorozwojowy charakter (w odróżnieniu od antywzrostowej struktury wydatków budżetu centralnego) [Ćwikliński, (http), s. 9]. W latach 2008–2011 JST były znaczącym źródłem inwestycji w gospodarce (np. w 2011 roku na poziomie 42–44 mld zł) – udział wydatków majątkowych samorządów w PKB w latach 2009–2010 przekroczył 3%, stanowiły one odpowiednio 15,7% oraz 18% akumulacji brutto w Polsce [Kluza, 2011, s. 21]. Jednak w kolejnym roku, w reakcji na warunki rynkowe i wprowadzane regulacje³, większość samo-

³ M.in. ustawa z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm., art. 242 i 243), wprowadziła limit poziomu zadłużenia dla gmin, powiatów oraz województw w zależności od wypracowania skumulowanej (za 3 lata poprzedzające dany rok budżetowy) nadwyżki operacyjnej.

rządów ograniczyła wydatki inwestycyjne i zaniechała wielu projektów [Cieślak-Wróblewska, 2013, s. A1, B4]. Obserwowane tendencje mogą zatem nie tylko utrudnić samorządom terytorialnym wywiązanie się z funkcji społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim wyhamować inwestycje i związane z nimi efekty mnożnikowe w skali całego kraju. Pod znakiem zapytania stoi także możliwość absorpcji funduszy unijnych w kolejnych latach.

Analiza poziomu wyników finansowych oraz zadłużenia gmin w ujęciu regionalnym pozwala wskazać, że poziom zobowiązań oraz zadłużenia gmin w układzie regionalnym wykazuje silniejszy związek z ich aktywnością inwestycyjną niż z regionalnym rozkładem PKB na mieszkańca. Zaobserwowano, że istnieją dość istotne zależności między aktywnością inwestycyjną gmin a ich zadłużeniem: gminy o wyższym udziale wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków budżetowych cechuje wyższy poziom deficytów budżetowych, wyższy poziom zadłużenia i wyższe tempo jego wzrostu w latach 2006–2011 (zob. tabele 3 i 4).

Tabela 3. Wyniki budżetów oraz zadłużenie gmin w Polsce w przekroju województw

Jednostka terytorialna	2000	2003	2006	2008	2009	2010	2011	Ranking*			średnior. zmiana**	
								2003	2009	2011	2006-2011	lp.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Wynik budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu) w zł na mieszkańca												
Polska	-59,9	-21,7	-57,4	-22,6	-201	-291	-151	5	14	7	-64,4	
Dolnośląskie	-73,1	-9,9	-62,2	-77,3	-234	-332	-147				-71,2	9
Kujawsko-pomorskie	-58,0	-20,2	-96,6	-5,9	-157	-283	-150	10	3	9	-62,7	5
Lubelskie	-27,2	-17,4	-52,4	30,3	-125	-357	-186	7	1	12	-82,4	12
Lubuskie	-42,9	-50,0	-95,9	-20,5	-237	-447	-148	15	15	8	-83,3	13
Łódzkie	-11,5	2,5	-61,8	-33,0	-216	-209	-100	3	10	2	-43,0	3
Małopolskie	-36,1	-46,6	-56,7	-44,0	-197	-234	-202	14	7	15	-65,9	7
Mazowieckie	-129	-12,2	-20,7	-108	-250	-199	-106	6	16	3	-35,8	1
Opolskie	-36,7	3,5	-74,0	45,8	-178	-332	-141	1	5	6	-69,6	8
Podkarpackie	-38,9	-31,2	-43,8	1,2	-146	-285	-137	12	2	5	-63,4	6
Podlaskie	-35,5	-22,2	-57,4	59,1	-161	-375	-131	11	4	4	-81,5	11
Pomorskie	-60,2	-18,7	-84,0	-36,9	-206	-308	-178	8	9	11	-80,8	10
Śląskie	-28,9	-58,1	-65,6	17,9	-223	-196	-99	16	12	1	-42,0	2
Świętokrzyskie	-43,7	3,1	-58,3	21,5	-229	-437	-217	2	13	16	-95,8	16
Warmińsko-mazurskie	-48,3	-34,9	-37,3	6,0	-221	-426	-187	13	11	13	-86,6	15
Wielkopolskie	-67,0	-20,1	-42,2	-11,3	-190	-277	-156	9	6	10	-59,7	4
Zachodniopomorskie	-74,8	-3,0	-91,9	-30,6	-202	-346	-195	4	8	14	-84,3	14
Zobowiązania gmin na mieszkańca (w zł)												
Polska	189	261	378	426	574	860	1 018				135,7	
Dolnośląskie	272	378	528	573	771	1 102	1 259	16	16	15	159,5	12
Kujawsko-pomorskie	191	247	367	402	524	798	963	9	6	7	124,7	6
Lubelskie	130	172	240	242	351	667	853	1	1	3	127,0	7
Lubuskie	150	210	399	418	630	1 110	1 233	4	13	14	185,3	16
Łódzkie	188	254	370	431	539	777	907	11	9	6	113,0	2

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Małopolskie	167	252	397	484	622	855	1 040	10	12	10	132,5	9
Mazowieckie	199	238	375	503	687	883	1 004	7	14	9	137,0	10
Opolskie	235	230	268	271	406	690	816	6	3	1	117,3	3
Podkarpackie	166	230	319	336	469	759	883	5	4	5	120,6	4
Podlaskie	143	204	276	245	386	741	862	3	2	4	129,5	8
Pomorskie	190	293	460	477	621	941	1 130	12	11	11	140,9	11
Śląskie	162	243	356	432	528	716	824	8	7	2	95,5	1
Świętokrzyskie	152	198	309	319	524	931	1 157	2	5	12	180,7	15
Warmińsko-mazurskie	179	309	421	440	618	1 022	1 189	14	10	13	165,7	13
Wielkopolskie	195	299	371	415	535	802	970	13	8	8	124,4	5
Zachodniopomorskie	266	358	514	553	751	1 104	1 362	15	15	16	177,3	14
W _{Z1} – Zobowiązania do wykonanych dochodów (w %)												
Polska	14,84	18,36	18,5	17,40	22,5	30,3	34,3				3,50	
Dolnośląskie	21,02	25,00	24,4	22,30	29,3	37,5	40,9	16	16	14	3,93	12
Kujawsko-pomorskie	16,58	17,27	17,7	16,10	20,0	28,0	32,5	8	5	7	3,18	4
Lubelskie	12,19	12,83	13,0	11,00	15,1	24,8	29,9	1	1	3	3,63	10
Lubuskie	12,16	14,40	18,8	17,10	24,0	39,0	42,3	2	12	16	5,40	16
Łódzkie	16,63	18,30	19,1	17,80	21,6	27,6	31,2	11	7	6	2,64	2
Małopolskie	14,97	18,13	20,1	20,40	25,0	30,4	35,1	10	13	11	3,21	6
Mazowieckie	10,88	16,61	17,4	19,50	25,9	30,6	33,0	5	14	8	3,62	9
Opolskie	20,62	16,99	14,3	11,80	17,1	26,4	30,5	7	3	5	3,58	8
Podkarpackie	15,00	16,76	16,4	14,40	18,8	26,0	30,4	6	4	4	3,02	3
Podlaskie	12,89	14,62	14,1	10,60	15,1	27,7	29,9	4	2	2	3,70	11
Pomorskie	15,49	19,18	20,7	17,70	22,8	30,8	34,7	12	10	10	3,21	5
Śląskie	14,09	17,32	18,1	18,00	21,7	26,2	28,8	9	9	1	2,25	1
Świętokrzyskie	13,97	14,49	15,7	14,00	20,9	31,2	39,6	3	6	13	5,02	15
Warmińsko-mazurskie	15,17	21,19	19,8	17,00	23,5	34,5	37,7	14	11	12	4,14	13
Wielkopolskie	16,79	21,13	18,5	17,00	21,6	30,3	34,0	13	8	9	3,42	7
Zachodniopomorskie	20,64	22,94	22,8	20,30	26,2	36,4	42,0	15	15	15	4,27	14

* im wyższy wskaźnik zadłużenia, tym niższa lokata; **par. kierunkowy liniowej funkcji trendu (dla wyniku finansowego budżetu gmin w okresie 2007–2011).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za: www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.02.2013)].

Tabela 4. Zobowiązania gmin a aktywność inwestycyjna oraz poziom PKB na mieszkańca w przekroju województw

Współczynniki korelacji liniowej Pearsona												
Kategoria	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem												
zobowiązania gmin	0,260	0,351	0,383	-0,16	-0,46	-	0,332	0,410	0,671	0,113	0,215	0,107
wyniki budżetów gmin	0,159	-0,86	-0,82	-0,46	-0,35	-0,53	-0,05	-0,03	-0,82	-0,42	-0,60	-0,52
W _{Z1}	-0,01	-0,10	-0,03	-0,24	-0,46	-0,30	0,30	0,43	0,68	0,13	0,17	0,002

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
PKB na mieszkańca												
zobowiązania gmin	-	0,02	-0,17	-0,01	0,11	-	0,09	-0,01	-0,19	-0,01	-0,01	-
wyniki budżetów gmin	-	0,11	0,31	0,10	0,10	0,34	-0,26	-0,01	0,38	-0,02	0,13	-
W_{z1}	-	-0,07	0,16	-0,20	0,25	-0,61	0,33	0,39	0,57	0,56	0,19	-

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za:] www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.02.2013).

Nie zaobserwowano tak silnego współwystępowania poziomu zobowiązań i wyników finansowych budżetów gmin z regionalnym rozkładem PKB na mieszkańca. Mimo to pozycje rankingowe wskazują, że bardzo często gminy zlokalizowane w województwach o niższym poziomie PKB na mieszkańca (jak: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, opolskie, kujawsko-pomorskie oraz do 2009 roku świętokrzyskie) wykazywały się niższym poziomem zobowiązań w przeliczeniu na mieszkańca oraz niższymi wskaźnikami zadłużenia (W_{z1}). Od tej reguły wyjątek stanowią gminy z województwa warmińsko-mazurskiego, a wśród wyżej wymienionych województw gminy, w których stwierdzono wyższą aktywność inwestycyjną – tam odnotowano wyższe tempo przyrostu zobowiązań w latach 2006–2011 (zob. tabele 2 i 3).

Otrzymane niskie wartości współczynników korelacji między poziomem zobowiązań i wyników finansowych budżetów gmin z regionalnym rozkładem PKB mogą wynikać z tego, że kategorie te nie są ze sobą bezpośrednio związane. Ich pośrednie powiązania wynikają jednak z analizy wydatków inwestycyjnych gmin: gminy w województwach o wyższym poziomie PKB *per capita* na ogół dysponują wyższymi dochodami własnymi (co jest symptomem szerszej bazy podatkowej), co przekłada się na ich wyższą aktywność inwestycyjną. W skali całego kraju wyższa aktywność inwestycyjna wiąże się z wyższymi potrzebami pożyczkowymi i powiększaniem samorządowego długu publicznego.

Generalnie niższy poziom zobowiązań gmin położonych w słabiej rozwiniętych województwach (wynikający w dużym stopniu z ich niższej aktywności inwestycyjnej) sygnalizuje, że w tych jednostkach pozostaje pewien margines dla finansowania przedsięwzięć rozwojowych długiem publicznym. Margines ten jednak w ostatnich latach systematycznie podlega zawężeniu ze względu na czynniki i uwarunkowania, które leżą u podstaw tendencji kształtowania się dochodów i wydatków sektora samorządowego.

Cały łańcuch podjętych działań, które uderzyły w lokalne samorzady, wymusił na nich częstsze sięganie po pożyczki, kredyty bankowe czy komunalne obligacje. To stopniowe przesuwanie proporcji deficytu budżetowego i długu publicznego z sektora rządowego na samorządowy – w przekroju całego kraju – znajdzie odzwierciedlenie w osłabieniu zdolności samorządów do samodzielnie-

go prowadzenia polityki rozwoju regionalnego i jeszcze większym uzależnieniu od strategii rozwojowych wdrażanych z poziomu centralnego. Jeśli powiązać to z forsowanym na najbliższe lata polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju regionalnego, to po raz kolejny uwidacznia się niekorzystny – dla słabiej rozwiniętych, problemowych obszarów – spłot okoliczności. Według założeń forsowanego modelu rozwoju terytoria te zostały wykluczone ze znaczącej części środków finansowych redystrybuowanych z poziomu centralnego (znaczące fundusze są kierowane do biegunów wzrostu – najczęściej obszarów metropolitalnych) i niejako skazane na wyczekiwanie na ujawnienie się pozytywnych efektów dyfuzji impulsów rozwojowych. Opisane mechanizmy są przesłanką wzmocnienia w przyszłości impulsów polaryzujących polską przestrzeń społeczno-gospodarczą.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone analizy wskazały kilka istotnych cech dotyczących potencjału finansowego samorządów gminnych zlokalizowanych w określonych województwach. Gminy w regionach słabiej rozwiniętych (o niższym poziomie PKB na mieszkańca) cechuje wyższe uzależnienie od centralnie redystrybuowanych środków finansowych oraz na ogół niższy poziom zadłużenia. Obie charakterystyki są silnie związane z relatywnie niższą aktywnością inwestycyjną tych samorządów. Zwiększenie inicjatyw w zakresie modernizacji i unowocześniania lokalnych gospodarek przez samorządy wiąże się z poprawą ich potencjału dochodowego. Co prawda w większości gmin położonych w słabiej rozwiniętych województwach relatywnie niższy poziom zobowiązań pozostawia pewien margines na finansowanie takich przedsięwzięć długiem publicznym, ale trzeba pamiętać, że margines ten jednak w ostatnich latach systematycznie podlega zawężeniu. Sytuacja tych gmin sygnalizuje istotne zagrożenia (na przykład dla osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej), które powinny być także uwzględnione w dalszych pracach nad uregulowaniem kwestii dochodów i wydatków samorządowych.

Realne wzmocnienie potencjału dochodowego i wydatkowego samorządów, w tym gminnych, jest niezbędne w skali całego kraju. W tej kwestii proponuje się na przykład w obywatelskim projekcie ustawy o dochodach JST m.in.: zwiększenie ich udziału w dochodach z PIT, przywrócenie uchylonej w 2003 roku zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych JST, będących konsekwencją zmian legislacyjnych. Trzeba jednak pamiętać, że warunkiem wprowadzenia jakichkolwiek, konstruktywnych zmian w sferze finansów samorządowych jest uprzednie uporządkowanie finansów sektora rządowego.

Dla samorządów na obszarach problemowych ciągle aktualne pozostaje wyzwanie powiększania bazy podatkowej i przełamanie uzależnienia od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. W tej kwestii konieczne są działania

nakierowane na pobudzanie aktywności gospodarczej na tych terenach. Efekty takich inicjatyw ujawnią się jednak najwcześniej w średnim okresie.

Przy splocie niekorzystnych zewnętrznych uwarunkowań, rozwiązania istniejących problemów można szukać także w podniesieniu wewnętrznej sprawności w sferze zarządzania samorządowego, co jest związane z przełamywaniem czynników mikroekonomicznych, permanentnie kreujących niesprawność w działalności samorządu terytorialnego, jak [Stiglitz, 2004, s. 235–241]: zachowania biurokratyczne, słabo oddziałujące bodźce właściwe dla konkurencji rynkowej (motywuujące do przedsiębiorczości i maksymalizacji produktywności), ograniczenia w polityce kadrowej.

W tej sytuacji do rangi kluczowego czynnika urasta kapitał ludzki (pracowników samorządowej administracji) oraz kapitał społeczny lokalnych społeczności. Aktywność obywatelska może stać się egzogenicznym czynnikiem wymuszającym efektywne zachowania samorządowców. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić większe zainteresowanie wyborami samorządowymi we wschodnich województwach⁴. Takie zjawisko – zdaniem socjologów – może wynikać z tradycji, utrwalonej przez ciągłość historyczną tego obszaru. Dzięki temu społeczności lokalne na terenach wschodniej Polski są o wiele „mocniejsze” w sensie wykształconej tożsamości zbiorowej niż w zachodniej i północnej części kraju, gdzie powojenne ruchy ludności przerwały ciągłość historyczną tych społeczności [Cierniak-Szóstak, 2012, s. 66–70]. Fakt ten sprzyja budowaniu na wschodnich terenach lokalnych społeczności obywatelskich, które są szczególnie predestynowane do kształtowania i umacniania kapitału społecznego [Karwińska, 2008, s. 124]. Z kolei w skali całego kraju nadzieję nosią inicjatywy nakierowane na przełamywanie bierności obywatelskiej wśród młodego pokolenia i zwiększania ich udziału w życiu lokalnych społeczności (przykładem jest projekt *Gminowo*⁵, realizowany w latach 2012–2013 przez Polską Fundację im. Roberta Schumana).

LITERATURA

- Cierniak-Szóstak E., 2012, *Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Cieślak-Wróblewska A., 2013, *Kryzys dotyka też samorządy*, „Rzeczpospolita” nr 21 (9445) z 25 stycznia.

⁴ Przykładowo, w wyborach samorządowych w 2010 roku frekwencja wyborcza w skali kraju wynosiła 47,3%. Najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie świętokrzyskim (53,6%) i kolejno: w mazowieckim (50,96%), podkarpackim (50,8%), lubelskim (49,9%). Informacje Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp 27.12.2011).

⁵ www.schuman.pl/gminowo (dostęp 6.07.2013).

- Cieślak-Wróblewska A., 2013, *Samorządy tną wydatki*, „Rzeczpospolita” nr 21 (9445) z 25 stycznia.
- Ćwikliński H., *Ocena nowej roli władz publicznych w gospodarce – osiągnięcia i niedostatki*, s. 9 [za:] ekonom.ug.edu.pl/web/download.php?OpenFile=271 (dostęp 1.08.2012).
- Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*, Ministerstwo Finansów [za:] www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 (dostęp 5.02.2013).
- Gminowo*, Projekt Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, www.schuman.pl/gminowo (dostęp 6.07.2013).
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2010, *Sily lokalne i regionalne* [w:] *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, red. W. Morawski, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Herbst M., 2012, *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Karwińska A., 2008, *Budowanie kapitału społecznego we współczesnej Polsce. Czynniki stymulujące i bariery* [w:] *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, red. M. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kluza K., 2011, *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010* [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M., 2011, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., 2007, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej* [w:] *Ekspertyzy wykonane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl (dostęp 27.12.2011).
- Pypeć M., 2011, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich rozwój* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szohno-Koguc, A. Pomorska, Wyd. Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Samoń D., 2011, *Zadłużenie i wydatki samorządów w Polsce na tle UE*, „Analiza FOR” nr 8.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003 nr 203, poz. 1996).
- Ustawa z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Węziak-Białowska D., 2010, *Model kapitału intelektualnego regionu. Koncepcja pomiaru i jej zastosowanie*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.

Wierzbicki Z., 2012, *Makroekonomiczne konsekwencje zaostrzenia regulacji finansowych wobec JST*, „Europejski Doradca Samorządowy” nr 3(22).

Wośiek M., 2012, *Kapitał intelektualny w rozwoju regionów Polski Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Streszczenie

Gminy w regionach słabiej rozwiniętych (o niższym poziomie PKB na mieszkańca) cechuje wyższe uzależnienie od centralnie redystrybuowanych środków finansowych oraz na ogół niższy poziom zadłużenia. Obie charakterystyki są silnie związane z relatywnie niższą aktywnością inwestycyjną tych samorządów. Zwiększenie inicjatyw w zakresie modernizacji i unowocześniania lokalnych gospodarek przez samorzady wiąże się z poprawą ich potencjału dochodowego. Co prawda, w większości gmin położonych w słabiej rozwiniętych województwach relatywnie niższy udział zobowiązań pozostawia pewien margines na finansowanie takich przedsięwzięć długiem publicznym. Pamiętać należy, że margines ten jednak w ostatnich latach ulega systematycznemu zawężeniu. Sytuacja tych gmin sygnalizuje istotne zagrożenia, na przykład dla osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej, które powinny być także uwzględnione w pracach nad uregulowaniem kwestii dochodów i wydatków samorządowych.

Regional Differences in Financial Condition of Communes in the Context of Developmental Disparities in Poland

Summary

Communes in the less developed regions (with lower level of GDP per capita) are characterized by stronger dependence on central redistribution of financial resources and usually lower level of debt. Both features are strongly connected with relatively smaller investment activities of these self-governments. Increase of initiatives in the field of modernization of local economies by self-governments is connected with improvement of their income potential. Although relatively lower level of debt of most of the communes leaves some margin to finance such activities by public borrowing, it must be remembered that the margin during last years was systematically narrowing. Situation of the communes reveals some essential threats, for example to achieve socio-economic cohesion. The threats should be taken into account during the work on regulation of the self-governments' incomes and spending issues.